

LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS: EL CAMINO DIFÍCIL HACIA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

*Klaus Bodemer**

1. EUROPA-AMÉRICA LATINA: EXPERIENCIAS COMUNES Y NUEVOS RETOS EN EL MUNDO POSBIPOLAR

Desde muchas generaciones, Europa y América Latina están estrechamente vinculadas por relaciones lingüísticas, culturales, políticas y económicas. La inmigración europea ha colaborado influyentemente en el desarrollo de Latinoamérica. Una parte considerable de los latinoamericanos son de origen europeo. La mayoría de los habitantes de la región hablan idiomas europeos, su formación se realiza sobre la base de sistemas europeos de educación y se orientan por normas jurídicas europeas. Ambas regiones concuerdan en una cantidad de temas básicos de la política y la economía, que superan ampliamente las coincidencias entre Europa y otras regiones del mundo. Ambas regiones apuestan a ser regiones fuertes y con una capacidad política de acción como respuesta estratégica a la globalización. La Unión Europea (EU) comparte el concepto de los gobiernos, las elites y actores sociales que la democracia, la economía de mercado y la justicia del Estado social forman un inseparable conjunto. También existe coincidencia en que el desarrollo compatible con el medio ambiente y el fortalecimiento de la competitividad no son necesariamente contradictorios, sino que pueden estar unidos y que para ello en ambas regiones se requiere de un perfeccionamiento de las políticas económicas.

En el ámbito político, la Unión Europea está interesada en regiones fuertes y capaces de actuar a nivel de la economía mundial y de la política internacional, así como en una intensificación de las relaciones de cooperación entre ellas. Nuevas formas de cooperación se establecieron por una cuarta generación de convenios cuya extensión y diversificación posibilitan una cooperación todavía más estrecha.¹ Así, los acuerdos de cooperación con Chile, el MERCOSUR y México abrieron la posibilidad de crear convenios de libre comercio y también el nuevo Convenio de Lomé, firmado el 31 de mayo del 2000, apuntó a una liberalización mutua del comercio con África, el Caribe y los Estados del Pacífico.

* Profesor-doctor, director del Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg (Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo).

¹ Los convenios de la "cuarta generación" abarcan las relaciones comerciales, la cooperación económica y de las políticas de desarrollo, así como el diálogo político y manifiestan la expresa voluntad de las partes de coaligarse política y económicamente.

2. BUENAS POSIBILIDADES DE UNA COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA PARA EL DISEÑO DE UNA ECONOMÍA Y SOCIEDAD MUNDIALES²

El carácter de la cooperación entre regiones cambia en el proceso de la globalización. Al lado de formas de cooperación para el beneficio recíproco en las diferentes regiones, las iniciativas comunes para el diseño de la economía y política mundiales del siglo XXI ganan en importancia. Como la Unión Europea y América Latina representan una comunidad de valores, las posibilidades para una cooperación estratégica bajo las nuevas condiciones internacionales son buenas. Para esto pueden diferenciarse entre varios ámbitos de la política y diferentes dimensiones de acción:

1) La economía mundial se integra cada vez más, se convierte en una *economía de mercado mundial*. La Unión Europea como *global player* tiene que estar presente en todas las regiones del mundo, con el fin de agotar los potenciales del mercado y realizar la exportación de tecnologías y conocimientos, que es la perspectiva prioritaria del futuro de la Unión Europea. Esto resulta válido, sobre todo, para el MERCOSUR, cuyo volumen de mercado hoy en día es significativamente mayor que el mercado futuro de China. La crisis asiática muestra que una concentración demasiado exclusiva de la cooperación económica en un *emerging market* (mercado emergente) puede conllevar altos costos.

2) Un creciente número de problemas mundiales superan a los Estados nacionales, también a los *global players*: los cambios del clima, el deterioro de los bosques y de la biodiversidad, los movimientos migratorios, el terrorismo internacional, el narcotráfico, etc., no pueden solucionarse sin la ayuda de los países en vías de desarrollo y mucho menos sin los nuevos países industrializados; entre ellos, también los Estados del MERCOSUR. Si la Unión Europea quiere convertirse en una potencia en el diseño de la economía y una futura sociedad mundiales, tiene que estar presente en todas las regiones, ser una contraparte de cooperación para la solución de problemas globales y encontrar socios en el aprendizaje. Las negociaciones paralizadas de la Cumbre del Clima en Buenos Aires mostraron que debe superarse el descuido de la cooperación Norte-Sur (por ejemplo, la lentitud de los procesos de condonación de la deuda; la exclusión de los países en vías de desarrollo de las negociaciones MAI), para que en el futuro se logre de nuevo definir los intereses comunes e iniciar soluciones comunes de los problemas. La globalización de problemáticas requiere la organización de una cultura de cooperación a nivel mundial y en pie de igualdad.

3) Alemania y Europa pueden ampliar sus relaciones tradicionalmente buenas con América Latina en esa dirección. También resulta importante complementar la concentración de la cooperación al desarrollo bilateral en los obstáculos del desarrollo mediante esferas prioritarias de la cooperación que resultan de la emergencia de solucionar problemas mundiales. A esto pertenece, por ejemplo, el incremento de la eficiencia energética al

² Los siguientes párrafos siguen estrechamente el *Policy-Paper* elaborado por el autor en conjunto con Dirk Messner y Willi Hofmeister (KAS, FES y otros, 1999, pp. 8-10).

interior del MERCOSUR y la exportación de conceptos industriales compatibles con el medio ambiente de los nuevos países industrializados.

4) América Latina se halla al inicio de un proceso de industrialización sucesiva. Empresas alemanas y europeas de construcción, tecnología y construcción de máquinas, deben aprovechar las posibilidades de equipamiento nuevo del parque de maquinaria latinoamericano y de la modernización y ampliación de la infraestructura; en caso contrario se perderán, como en el caso de la privatización, oportunidades prometedoras. En América Latina se están creando hoy en día las condiciones para las cooperaciones industrial-tecnológicas del futuro. Los proveedores de tecnología y *know how* de hoy también se harán cargo del mantenimiento, ampliación y renovación del parque de maquinaria latinoamericano, de la infraestructura, así como de la cualificación y el perfeccionamiento de los ingenieros y técnicos latinoamericanos.

5) La nueva economía mundial necesita, como cualquier economía nacional en el pasado, un contexto ordenador. La ola de crisis de los mercados financieros de 1997 hasta 1999, ha ilustrado que estos mercados deben estar integrados institucionalmente. La Unión Europea en tanto que *global player* debería intentar introducir sus conceptos de una economía de mercado con una orientación social y ecológica en el debate que se está iniciando en torno a un "Nuevo Bretton Woods". Para ello se necesitan aliados y América Latina está especialmente dispuesta. No en último caso se ganan aliados a través de una cooperación científica intensa. Se necesita de nuevos programas e iniciativas para atraer a estudiantes latinoamericanos —quienes tomarán las decisiones de mañana— a las universidades europeas. Los dos programas ALFA y desde hace poco el programa ALBAN, van en esta dirección. Frente al hecho de que la forma de pensar de las elites latinoamericanas está influida fuertemente por Norteamérica y de que el 90 % de los becarios el exterior están financiados por fuentes anglosajonas,³ estos impulsos son más que necesarios.

6) Los proyectos de cooperación regionales y la coordinación entre ellos devienen el elemento constitutivo del diseño de la economía y la sociedad mundiales: la cooperación entre proyectos regionales con capacidad de acción (por ejemplo, entre la UE y el MERCOSUR) ganará en el futuro en importancia para enfrentar problemas a través de las fronteras y garantizar la estabilidad en el mundo después del conflicto Este-Oeste. El hecho de que los países asiáticos dependían del manejo de crisis de Estados Unidos y de las organizaciones de Bretton Woods, también radica en la falta de mecanismos de cooperación en esta región. Con el MERCOSUR se está formando un proyecto de integración sólido en el Cono Sur. Queda la pregunta abierta de si después de la tercera cumbre hemisférica en Quebec (abril del 2000), la cumbre de los jefes de Estado sudamericanos en Brasilia (agosto-septiembre del 2000) y la profunda crisis sistémica que está atravesando Argentina (desde diciembre del 2001) y, como consecuencia, también Uruguay, este proyecto se extenderá a toda Sudamérica o si se convertirá en una

³ Arnold Spitta: "Intercambio académico y cooperación entre Alemania y América Latina en el contexto de globalización de los mercados educativos", en Klaus Bodemer, Wolf Grabendorff y otros (eds.): *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el sistema internacional cambiante*, St. Augustin, 2002, pp. 227-245.

zona franca de todo el hemisferio. Los europeos están bien orientados, si se preparan para ambas eventualidades. Ante el enfoque de cooperación que cubre toda América Latina y el Caribe, como medida complementaria la Unión debería profundizar su cooperación con todos los proyectos de integración regionales. Es urgente, sobre todo, una cooperación reforzada con el MERCOSUR, aún más porque con la *Trade Negotiation Authority*, otorgado al presidente Bush en el Congreso norteamericano en junio del 2002, se perfila una aceleración del proceso ALCA. Debería alentarse a otros países de América Latina de acercarse al MERCOSUR y hasta de integrarse. La Unión Europea debería expresar claramente que considera la cooperación regional en las regiones mundiales y la cooperación estrecha entre proyectos de integración regionales como el sostén fundamental de la política mundial del próximo siglo.

7) El orden político del futuro estará marcado por un papel fortalecido de organizaciones y regímenes internacionales. Sólo puede esperarse una aceptación social para este sistema de gobernación global si no solamente los Estados participantes, sino también su población y opinión pública se identifican con estas estructuras y sistemas legales. En este contexto, en los últimos años ha ganado gran significación la participación de organizaciones no gubernamentales, asociaciones y otros grupos de la sociedad civil en las negociaciones sobre el diseño de los convenios y regímenes internacionales. La participación activa de actores europeos y latinoamericanos abre el camino para un procedimiento coordinado y un creciente potencial de negociación de ambas regiones en la arquitectura del *global governance* del siglo xxi.⁴ Ambas regiones persiguen un multilateralismo en la cooperación. Mediante su colaboración estratégica, la Unión Europea y América Latina deberían contribuir a una profundización de la "cultura global de cooperación" y esforzarse por mostrar en ámbitos seleccionados de cooperación que las cooperaciones de aprendizaje pueden contribuir a solucionar problemas comunes y mundiales.

Sin embargo, ¿puede decirse, acaso, que las tendencias de desarrollo y los imperativos de acción, aquí señalados, se hayan considerado por los responsables políticos en Europa y América Latina? Tomando como ejemplo cuatro grandes eventos de los últimos años: las dos Cumbre Europeo-Latinoamericana en Río de Janeiro (junio de 1999) y Madrid (mayo del 2002), y las Conferencias de la OMC en Seattle (diciembre de 1999) y Doha, Qatar (noviembre del 2002), los siguientes párrafos intentan dar una respuesta.

3. ENTRE OPTIMISMO Y PESIMISMO: DE LA I CUMBRE EUROPEO-LATINOAMERICANA EN RÍO AL DESASTRE DE LA OMC EN SEATTLE

A la víspera del nuevo milenio, las relaciones europeo-latinoamericanas estaban determinadas, sobre todo, por dos eventos sobresalientes: la primera cumbre interregional en Río de Janeiro (28 y 29 de junio de 1999) y la

⁴ Acerca del papel de América Latina en este debate véanse los aportes en Claudio Maggi y Dirk Messner : *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*, Caracas, 2002.

conferencia inicial de la OMC para la reunión del milenio en Seattle, Estados Unidos (4 de diciembre del mismo año). Mientras que la esencia de la cumbre de Río, tal como se expresó en la Declaración Final y en el Plan de Acción, se centraba en el ámbito político, en Seattle se trataban temas genuinamente económicos: ni más ni menos que el futuro del sistema del comercio mundial. De ambos megaeventos se desprendieron sombras para las futuras relaciones entre Europa y América Latina.

3.1. La I Cumbre Europeo-Latinoamericana en Río de Janeiro: muchas declaraciones de intenciones, pero poca concretización

El 28 y 29 de junio, bajo la presidencia alemana de la Unión Europea, se reunieron en Río de Janeiro los jefes de Estado y de gobierno de la Unión con sus colegas de América Latina y el Caribe en la I Cumbre Europeo-Latinoamericana. El encuentro fue una reacción a los dos cumbres panamericanas (Miami, 1994 y Santiago de Chile, 1998).⁵

¿Atendió la cumbre las expectativas y ha conducido a un progreso cualitativo en dirección de una cooperación estratégica? ¿Resultó un “evento de rango histórico” o, al contrario, una “cumbre de la hipocresía”? Las respuestas difieren de manera notable, según las raíces regionales, políticas y profesionales, la interpretación del desarrollo histórico y del estado actual de las relaciones. Lo seguro es que las valoraciones extremas no soportan una mirada serena.

a) La cumbre era el primer evento birregional de este tipo y en tanto que respuesta a las cumbres panamericanas e iberoamericanas de los últimos años, un evento necesario y oportuno por razones políticas, económicas, culturales y psicológicas. Aunque en el centro de atención estaban temas económicos —sobre todo, de políticas de comercio—, el mensaje en sí resultaba de naturaleza política. Así, la Declaración aprobada al final de la cumbre y el Plan de Acción tenían que entenderse, en primer lugar, como una señal política con un significado simbólico considerable. No obstante, el Plan de Acción era menos una instrucción para la acción que una precisión de las proclamaciones de intenciones formuladas en la Declaración.

b) Con la cumbre se llenó un vacío político, el clima en las relaciones mejoró de manera significativa y se aprovechó la posibilidad que unos aprendan de otros, de reducir déficits en la información y prejuicios, y de conocerse mejor a través de numerosas conversaciones bilaterales en el ámbito y al margen de la cumbre. Si las proclamaciones de intenciones expresadas en la Declaración y el Plan de Acción llevarán a mediano plazo a progresos concretos, depende menos de los jefes de Estado y de gobierno que de aquellos que en los años venideros conducirán las negociaciones en el nivel operativo.

⁵ Para lo que sigue véase Klaus Bodemer: “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre UE-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, en *Desarrollo y Cooperación (D-C)*, mayo de 1999, no. 5, pp. 9-11.

c) El mandato de negociación confirmado por la cumbre, pero aprobado —aunque en último momento—, ya antes de entrar en las negociaciones, se percibió por muchos como un resultado demasiado modesto: según ellos, fue demasiado vago, sin plazos precisos, los objetivos originales estarían diluidos, por la vinculación al proceso de la OMC y la cláusula de reserva del Consejo Europeo se habría privado de cualquier margen de maniobra. Sin embargo, ambos lados podían vivir con el compromiso. Con este compromiso se cumplió el deseo (alimentado por motivos diferentes) de ambas (!) partes de ganar tiempo. Del lado de la Unión Europea, por la inminente reunión de la OMC que se priorizó, pero también por el proceso de reforma política de las instituciones de la Unión Europea que justo se había iniciado, por la ampliación de la Unión hacia los Estados del este que se había encaminado, por los problemas estructurales de las economías nacionales, así como por la guerra de Kosovo y sus consecuencias económicas y políticas. Del lado de los socios latinoamericanos, por su deseo de reducir el atraso de sus economías en el desarrollo y la competitividad y de evitar que sean integrados paralelamente en tres dispositivos de políticas comerciales no concertados: UE-MERCOSUR, ALCA y OMC.

d) Ambas partes hicieron concesiones en Río. Los europeos tuvieron que aceptar que todos los productos y sectores —es decir, también al agropecuario— estuvieran incluidos en el proceso de negociación. Tras larga reflexión, Francia se decidió (sobre todo, por la presión de Brasil) a favor de una mayor flexibilidad en cuestiones de la liberalización del comercio, aunque sin hacer sustanciales concesiones, un hecho del cual algún que otro socio europeo tomó nota con cierto alivio, a pesar de la tan enfatizada retórica del libre comercio. Los Estados del MERCOSUR se alejaron de sus expectativas exageradas hacia el proceso de la cumbre y en su mayoría vieron en su sola realización un progreso y una revalorización de su posición como actor colectivo en la arena internacional.

No obstante, el precio del consenso mayoritario resultó que el Plan de Acción no fue más allá de las proclamaciones de intenciones de la Declaración.

3.2. *“Si la bicicleta no avanza, se vuelca”.*

El desastre de la OMC en Seattle

La esencia de la Cumbre en Río fue de carácter político. Con respecto a la dimensión económica de las relaciones mutuas, todas las delegaciones participantes en Río se remitieron —por motivos diferentes— a la conferencia inicial de la OMC para la llamada “nueva ronda del Milenio” a finales de noviembre en Seattle, Estados Unidos.

Las expectativas de los europeos y latinoamericanos hacia la conferencia inicial de Seattle eran más bien moderadas; esto ya lo habían mostrado el desarrollo y el resultado de la Cumbre de Río. Mas, ni los pesimistas habían esperado el fracaso final y total de la empresa, a pesar de que un análisis cuidadoso de la historia previa (la Cumbre de la Unión Europea en Berlín en marzo del 99 y la Conferencia de Río son parte de ella) de la

reunión ya dio indicios de que el proceso de búsqueda de un consenso en Seattle iba a resultar muy difícil. Varios factores eran responsables del fiasco: 1) el conflicto estructural entre transparencia y eficiencia; 2) una dirección fracasada de la Conferencia; 3) una falta de claridad acerca del rumbo a tomar y de la distribución de las responsabilidades; 4) objetivos y estrategias divergentes de los participantes; 5) coaliciones inestables, y, finalmente, 6) posiciones irreconciliables en ámbitos clave de la agenda de negociación.

1) El conflicto estructural entre transparencia y eficiencia

Desde el inicio, la Conferencia se caracterizaba por dos conflictos: primero, por las manifestaciones callejeras de un conjunto de ONGs muy heterogéneo en lo ideológico y político, cuya magnitud y violencia no se esperaba, y segundo, por la dificultad de negociar y lograr un consenso en un lapso limitado y de una forma lo más democrática y transparente posible entre 135 Estados. En última instancia, este conflicto estructural entre transparencia y eficacia, que desde siempre pesa sobre todas las reuniones mundiales de comercio, resultaba especialmente agudo en Seattle, en cuanto los delegados de la OMC en sus trabajos preparativos en Ginebra no habían obtenido un acuerdo sobre un documento base idóneo. Incluso, el documento de la Conferencia elaborado por el secretariado de la OMC sólo era un listado tecnocrático de las posiciones antagónicas que no permitió a los ministros elegir opciones, elaborar compromisos y tomar decisiones políticas. Por esta razón, tenían que negociar casi todos los dossiers temáticos —desde la agricultura hasta los servicios— tanto sobre la forma como el contenido de la próxima reunión de liberalización a ser lanzada en Seattle, como también, lo que se deriva de lo anterior, regatear por las finezas semánticas de la Declaración Final de la Conferencia.

2) La dirección fracasada de la Conferencia

El esfuerzo del anfitrión —liderado por la encargada de Comercio norteamericana Barshefsky, criticada por muchos delegados, sobre todo de los países en vías de desarrollo, como arrogante— por hacer las negociaciones lo más transparentes posibles y hacer participar también a los países en vías de desarrollo en el proceso de búsqueda de decisiones sobre una base amplia, rompió con la tradición del GATT de realizar prenegociaciones en comités (ocupados selectivamente) y presentarlas con posterioridad al pleno. En vez de ello se intentó lograr un consenso en cinco grupos temáticos y de presentar el resultado al pleno. Sin embargo, como los temas estaban interrelacionados y los compromisos en un grupo de trabajo dependían de concesiones en otros, este procedimiento condujo en la práctica a situaciones sin salida y una frustración creciente entre todos los participantes. Este disgusto se descargó finalmente entre la mayoría de los delegados de los países en vías de desarrollo en una protesta abierta y en amenazas de boicot, cuando frente a la amenaza de un fracaso, la dirección de la Conferencia decidió directamente excluir a la mayoría de los delegados de los países en vías de desarrollo (sobre todo, africanos y caribeños) del proceso de búsqueda de decisiones y obtener, en un último

intento, un compromiso en comités extraordinarios con un círculo seleccionado de delgados (entre ellos, de América Latina sólo los representantes de los nuevos países industrializados de México, Argentina y Brasil). No obstante, este intento fracasó al final de manera lamentable.

El caos organizativo y de procedimiento motivó por último al representante de la delegación europea, el comisario de la Unión Europea Pascal Lamy, de criticar de manera vehemente las "estructuras medievales de la OMC". Para eliminar el déficit de reforma abogó por la convocatoria de una sesión de ministros que debía dedicarse exclusivamente a la cuestión de cuál sería la mejor forma de lograr y mantener la transparencia y eficiencia.⁶

3) *La bicicleta tiene que seguir avanzando, ¿pero quién la conduce y adónde?*

De un modo general, en la Conferencia se trataron de dos cuestiones: ¿Qué ámbitos del comercio mundial deben ser mayormente liberalizados (Por ejemplo, la agricultura, los servicios, los bienes industriales, la propiedad intelectual)? y ¿en qué ámbitos debe la OMC establecer y vigilar reglas en el futuro (por ejemplo, inversiones, competencia, normas sociales y de medio ambiente)? La cuestión general fue finalmente la del beneficio que tiene el libre comercio para el desarrollo. Los defensores de la liberalización argumentaron que una mayor apertura de los mercados para los flujos del comercio, constituiría una condición imprescindible (aunque no suficiente) para el desarrollo. Todos los socios, también los débiles, deberían estar interesados en otro empujón de la liberalización. En caso contrario, los partidarios del proteccionismo en los países industrializados triunfarían, lo que perjudicaría justamente a los países en vías de desarrollo. Tomando como ilustración: La bicicleta debe seguir avanzando, si se para se vuelca. Para los opositores a la liberalización, la cuestión central era: ¿Adónde va la bicicleta y quién la conduce? Argumentaron que la liberalización serviría, en primer lugar, a los países industrializados y a ciertas elites en los países en vías de desarrollo. Por el contrario, las empresas transnacionales dominarían, en gran medida, las negociaciones y determinarían los resultados. Otra fase de liberalización iría a costa de los estándares sociales y del medio ambiente, y contrarrestaría cualquier intento de luchar contra la pobreza. La consecuencia: En la reunión del milenio, los enfoques de las políticas de desarrollo deberían considerarse en mayor medida que hasta este momento.

4) *Objetivos y estrategias divergentes de los participantes*

La mayoría de los países vino a Seattle con el objetivo de hablar de todos los ámbitos de la política que desde el cierre de la reunión de Uruguay en Marrakesh mostraron tener la mayor necesidad de acciones: el comercio con productos agrarios y los servicios. Una minoría quería que se completara la agenda de negociación con temas como: la protección del medio ambiente, los derechos laborales, la seguridad alimentaria, el sistema de adquisición público, las inversiones directas extranjeras y la

⁶ *Neue Zürcher Zeitung*, 4 de diciembre de 1999. Para lo que sigue véase *El País*, 4, 5 y 6 de diciembre de 1999; *El Clarín*, 4 y 5 de diciembre de 1999; *Reforma*, 5 de diciembre de 1999.

ayuda para los países más pobres. Los delegados europeos y japoneses llegaron con la firme determinación de defender ofensivamente sus intereses y sólo cuando estuvieran garantizados, preocuparse de las demandas de los demás. La estrategia de los europeos fue la de poner en el orden del día temas antiguos y nuevos, en contra de la resistencia de Estados Unidos y la mayoría de los países en vías de desarrollo. El argumento oficial fue: un enfoque amplio garantiza que no se persigan intereses exclusivos, sino que la próxima fase de liberalización aportaría beneficios a todos. Bastantes participantes y observadores de la Conferencia lo valoraron como un intento de distraer la atención del tema de las subvenciones agrarias. Ya antes de entrar a las negociaciones, Estados Unidos perseguía la estrategia de centrar la Conferencia en el tema del comercio agrario y, sobre todo, en las subvenciones agrarias europeas. Sin embargo, su intento de distraer así la atención de su propio proteccionismo agrario y de ganar aliados contra el rival Unión Europea mediante el pacto con algunos exportadores agrarios en el contexto del Grupo Cairns (entre otros, Argentina, Brasil y Uruguay), sólo tuvo un éxito parcial. Sobre todo, Brasil comprendió la maniobra a tiempo. Los países en vías de desarrollo, que hacían dos tercios de los delegados de la Conferencia, habían llegado en su mayoría con notables reservas y un escepticismo palpable. En primer lugar tuvieron la intención de ganar tiempo para cumplir con las obligaciones adquiridas en Marrakesh y de recordar a los países ricos el cumplimiento de sus obligaciones. Según su opinión, esto y la reforma organizativa y de procedimiento de la OMC tenían una clara prioridad antes que cualquier ampliación de la liberalización.

5) Coaliciones inestables

Aquellos frentes de conflicto que ya en la Cumbre de Río habían conducido a la formulación de compromisos, vagos en sus contenidos, y a una renuncia a un programa de acción con formulaciones claras, se mostraron en Seattle, donde se trató para todos los involucrados de sólidos intereses económicos con todo rigor. De acuerdo con la materia, había diferentes coyunturas:

- En el ámbito *agropecuario*, como era de esperar, el tema de las subvenciones agrarias europeas provocó las controversias más duras. Apoyado por 18 otros grandes exportadores agrarios, entre ellos Brasil, Argentina, Canadá y Nueva Zelanda, Estados Unidos apuntó a la eliminación completa de las subvenciones correspondientes de la Unión Europea (pero también de Japón). En comparación, Estados Unidos consideró el compromiso aprobado en la Cumbre de la Unión Europea en Berlín en marzo de 1999 en forma de "Agenda 2000" como totalmente insuficiente.

- El segundo "viejo" tema postergado desde el cierre de la reunión de Uruguay (1994), fue el sector de *servicios*. No obstante, ante los procesos de liberalización que ya habían tenido un fuerte avance, este tema no provocó grandes debates; por el contrario, sólo se trató de no frenar este avance (sobre todo, en el sector bancario y de comunicación). Consecuentemente, la Unión Europea, como el actor más interesado en este sector, se presentó en Seattle de manera más bien cauta.

- El acceso libre de inversionistas privados a los mercados de terceros países constituyó uno de los nuevos temas importantes. Fue puesto en la agenda de negociación por Estados Unidos y Europa. Detrás de ello estaba la intención de poner en marcha, en casos de eventuales restricciones del acceso a los mercados de terceros países, los mecanismos de arbitraje y, en caso necesario, de sanción de los que dispone la OMC.

- En el ámbito del “sistema público de adquisición”, la Unión Europea abogó por una liberalización total de las licitaciones públicas, pero chocó —como en la cuestión del acceso ilimitado a las inversiones privadas— con un frente de resistencia de los países en vías de desarrollo que temían no tener ninguna oportunidad frente a las empresas; en especial, con las ofertas demasiado potentes del Norte.

- El tema predilecto de los japoneses (y el punto débil de Estados Unidos) eran cuestiones acerca de la *competencia*. El país asiático pidió la eliminación de todas aquellas medidas (proteccionistas; sobre todo, de Estados Unidos) que querían proteger la producción nacional de la competencia extranjera; Estados Unidos, a su vez, apuntó a la eliminación de aquella práctica, según la cual los productores japoneses vendían sus productos en el extranjero a precios por debajo del valor de la producción.

- A causa del conflicto con la Unión Europea sobre la importación de carne con hormonas, complementariamente Estados Unidos retomó la cuestión de la *biotecnología*. Por el enojo de numerosos países en vías de desarrollo, la Unión Europea cedió finalmente a las presiones del socio atlántico de tratar estos y otros temas en el contexto de la OMC.

- Estados Unidos abogó, en contra de la resistencia de algunos Estados, por mantener la exención de derechos en el *comercio electrónico*. La propuesta de compromiso finalmente aceptada, preveía la prolongación de la exención de derechos hasta la sesión de ministros de la OMC en el 2001.

- La propuesta ya concertada en la Cumbre de la Unión Europea en Colonia, de brindar una ayuda especial a los 48 países más pobres en vías de desarrollo (*condonación de la deuda*), no encontró en Seattle la aprobación de los países afectados (principalmente, africanos y caribeños). Percibieron en la concesión de la Unión Europea ante todo un paso táctico que debía distraer la atención del tema de las subvenciones agrarias. En su mayoría llegaron a Seattle con la expectativa de poder arrancar a los países del Norte la concesión de un acceso libre para todos sus productos de exportación. Aunque Estados Unidos, así como los representantes de la Unión Europea eran conscientes que algo debía hacerse en este tema, no se logró un acuerdo. Los delegados norteamericanos favorecieron un sistema de concesiones de importaciones bilaterales, acompañado por asistencia técnica; los europeos se expresaron a favor de una reducción de los derechos de aduana para algunos o todos los productos en el ámbito de la OMC. Al final, todas las propuestas se esfumaban.

- El tema de la “protección de los derechos laborales” provocó, al lado de la cuestión de las subvenciones agrarias y la protección del medio ambiente, las controversias más duras. Presentado por la Unión Europea, en el segundo día de las negociaciones, el tema fue retomado por el presidente

Clinton bajo la presión de la confederación de sindicatos norteamericana AFL-CIO (y de las inminentes elecciones presidenciales). Los países pobres en vías de desarrollo, liderados por la India, Pakistán y Egipto, vieron en la iniciativa del Norte el intento de perjudicar el comercio exterior de los países pobres, bajo el pretexto de la protección de los derechos de los trabajadores. Además, según su parecer, era poco creíble si un país como Estados Unidos amenazaba con sanciones a países que permiten el trabajo infantil, pero que hasta la fecha él mismo no había firmado ninguno de los contratos que la OIT había iniciado para la protección de los derechos laborales.

- También en el ámbito de la *protección del medio ambiente*, la Unión Europea tuvo que retractarse. En el borrador lanzado por ella, la OMC reconoce expresamente la necesidad de “vincular el libre comercio y el desarrollo sostenible con la protección del medio ambiente”. Por esta razón, las negociaciones deberían tener presente en cada momento la protección del medio ambiente. Tal como en el tema de los derechos laborales, otra vez, los países en vías de desarrollo sospecharon que los iniciadores estaban menos interesados en el asunto y que más bien era una munición para la campaña electoral y un instrumento para imponer sanciones y defenderse de competidores en el comercio. Con esto se selló el destino del borrador de la Unión Europea.

Complementariamente a los nuevos temas, en el texto final para los países en vías de desarrollo se trató de una revisión de viejos acuerdos en el sentido que los plazos de liberalización fijados en 1994 en Marrakesh se extendieran y el proceso de decisión completo de la OMC estuviera más transparente y participativo en el futuro.

6) *Posiciones irreconciliables en ámbitos clave*

Con el fin de evitar en último momento el fracaso de la Conferencia, las delegaciones de la Unión Europea y Estados Unidos, asustadas por las manifestaciones callejeras masivas de los oponentes a la liberalización, poco antes del cierre oficial de la Conferencia se habían puesto de acuerdo sobre un texto de compromiso que preveía “reducciones sustanciales” en las subvenciones agrarias europeas, la creación de un grupo de trabajo sobre biotecnología, la prolongación de la exención de derechos en el comercio electrónico, un incremento del intercambio en el sector bancario y de comunicación, así como una reforma de las normas antidumping norteamericanas. Al final, un texto que tan sólo les ofrecía en la manera tradicional ayuda técnica, pero no el libre acceso a los mercados del Norte, no acababa de gustarle a la mayoría de los delegados africanos y latinoamericanos. La intención de sus iniciadores de evitar con declaraciones poco concretas un fiasco vergonzoso (sobre todo, para el anfitrión norteamericano) de la Conferencia, resultaba demasiado obvia. Además, la Unión Europea seguía negándose a la demanda norteamericana de eliminar enseguida y totalmente sus subvenciones agrarias; Estados Unidos se resistió a la ampliación de la agenda de negociación deseada por los europeos; los países en vías de desarrollo, a la vinculación de los temas de comercio con los de los derechos laborales y del medio ambiente. Ante estas

posiciones irreconciliables en ámbitos clave de la agenda de la OMC, los puntos en que se hizo un compromiso —reducción gradual de las subvenciones agrarias (concesión de la Unión Europea), la preocupación por un medio ambiente intacto, la seguridad alimentaria y el desarrollo de las regiones rurales (concesión de Estados Unidos hacia la Unión Europea y Japón), el mantenimiento del libre comercio electrónico hasta el 2001 (favorecido por Estados Unidos), así como la revisión de las reglas anti-dumping)—tenían demasiado poco peso como para motivar a los delegados de los países en vías de desarrollo profundamente frustrados por los acontecimientos de la Conferencia a dar su firma, con lo cual la Conferencia había fracasado definitivamente.

¿Qué consecuencias pudieran derivarse de los acontecimientos de la Conferencia de Seattle para las relaciones europeo-latinoamericanas?

a) La Tercera Conferencia de Ministros de la OMC en Seattle no logró fijar un contexto para otras fases de liberalización del comercio. La Conferencia terminó como había empezado: con mucha vajilla rota. La reunión del milenio, anunciada en los meses anteriores con mucho ruido —sobre todo, en la Cumbre de Río—, se evidenció como un niño nacido muerto. Dado que los norteamericanos, europeos y japoneses no tiraron de la misma cuerda, sino que al contrario habían llegado a Seattle con conceptos diferentes, sólo se hubiera podido alcanzar un resultado pasable con una voluntad política masiva de hallar un compromiso y aceptando fuertes resistencias en términos de política interior. Mas, las grandes potencias no estaban dispuestas, al parecer, a pagar este precio.

b) La mayoría de los países en vías de desarrollo (y, por tanto, también los Estados latinoamericanos) sentían durante toda la Conferencia que los dejaban a un lado. Fueron excluidos de las sesiones decisivas. La excepción eran tan sólo los nuevos países industrializados México, Brasil y Argentina, interesantes para el Norte, gracias a su peso económico y su inclusión en regímenes de integración. Pero después de las frustrantes negociaciones previas, también los representantes de los países “privilegiados” habían viajado a Seattle sin ilusiones y estaban de acuerdo en sus convicciones que sin progresos en la cuestión de las subvenciones agrarias no tenía sentido discutir otros temas.⁷ Por ende, la sorpresa frente al parto multilateral de un niño muerto en Seattle fue limitada en las capitales del MERCOSUR.

c) Para el conjunto de los Estados latinoamericanos, los temas de la eliminación de las subvenciones agrarias y del libre acceso a los mercados de los países industrializados, tenían una clara prioridad en Seattle, tal como antes en la cumbre de Río. Por tanto, dirigieron una especial atención a la Unión Europea y en segundo lugar a Estados Unidos. Antes de entrar a las negociaciones, este último había intentado con mucha habilidad presentarse como aliado de los exportadores latinoamericanos en la cuestión agraria y de hacer frente a la Unión Europea. Sin embargo, ante sus propias prácticas proteccionistas (que en especial Brasil señaló repetidamente), lo logró sólo en parte.

⁷ El Clarín, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1999.

d) La mayoría de los representantes de América Latina responsabilizaron a los países industrializados del fracaso de la Conferencia de la OMC. Percibieron una tremenda contradicción entre el discurso de globalización y libre comercio, por un lado, y la práctica masiva de subvenciones y proteccionismo, por otro. Ante este trasfondo de valoraciones era obviamente consecuente que un día después del desastre de Seattle, los presidentes de Perú, Brasil, Uruguay, Trinidad y Tobago, así como de Costa Rica, enviaran con ocasión de una conferencia de los 40 años de existencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Brasil, en nombre de todos los colegas latinoamericanos, un mensaje claro a los países industrializados, en el cual les exhortaron a cerrar por fin la brecha entre la retórica y la práctica. Los fenómenos como el trabajo infantil en la industria brasileña del zapato, denunciado por el secretario de Finanzas norteamericano Lawrence Summer, serían —así decía la réplica de los presidentes latinoamericanos— más fáciles de evitar mediante el cumplimiento de reglas del libre comercio universalmente válidos.⁸ El mensaje general de todos los países en vías de desarrollo señaló: No estamos en contra de la liberalización del libre comercio, siempre y cuando sirva al desarrollo de nuestros Estados. Por ello, las protestas de varias ONGs en las calles de Seattle se encontraron con la falta de comprensión por parte de algunos delegados del sur. Aunque las multinacionales dominan en el mercado mundial (y en la OMC), sin reglas su poder resultaría todavía mucho mayor.

e) Los Estados del MERCOSUR interpretaron el (no-)resultado de Seattle como ambiguo. Por un lado, deploraron que se habría perdido la oportunidad de negociar la liberalización del comercio agrario sobre una base más sólida que en el caso de la reunión de Uruguay.⁹ Por otro, Argentina y su vecino Brasil estaban de acuerdo en su rechazo de un debate profundizado sobre las medidas antidumping, que Estados Unidos utilizaba repetidamente contra las importaciones industriales desde el Cono Sur.¹⁰ Al fracaso de los esfuerzos multilaterales subrayó al final una vez más la necesidad y sensatez de apostar sobre soluciones más rápidas en un círculo más pequeño; es decir, a progresos en la liberalización entre las asociaciones subregionales (MERCOSUR, Comunidad Andina, etc.). A este respecto, los representantes brasileños encontraron las palabras más claras. Según el ministro del Exterior Luis Felipe Lampeira, después de Seattle y ante las prácticas proteccionistas que seguían vigentes en el Norte, ya no tendría sentido apostar de manera prioritaria sobre convenios de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, lo que evidentemente no significaría retirarse de las negociaciones. A partir de

⁸ *El Mercurio*, Santiago de Chile, 4 de diciembre de 1999.

⁹ Estados Unidos y el Grupo Cairns —18 exportadores agrarios al que pertenecían también los Estados del Cono Sur Argentina, Brasil y Uruguay— habían aceptado esencialmente como chip de cambio el concepto pregonado por los europeos (en especial, por Francia) de la “multifuncionalidad” de la agricultura, pero al mismo tiempo pidieron que esto no debería afectar al libre comercio. Sin embargo, este gesto no hizo que la parte europea, en primera línea Francia, se viera motivada para hacer mayores concesiones.

¹⁰ Así, por ejemplo, el gobierno norteamericano impuso pocas semanas antes de la Conferencia derechos antidumping entre el 24 % y el 177 % para las importaciones de productos de la industria transformadora de acero (altamente subvencionada) de siete países; entre ellos, Argentina (*El Clarín*, 5 de diciembre de 1999).

ahora, la prioridad debería ser más bien la profundización, el perfeccionamiento y la ampliación del MERCOSUR. Esta estrategia significaría concretamente: 1) una colaboración más estrecha con Chile y Bolivia, los dos Estados asociados del MERCOSUR; 2) un convenio extenso con la comunidad andina; 3) un acuerdo de libre comercio con Sudáfrica.¹¹ El diario *Jornal do Brasil* recordó además que Brasil, que participaría tan sólo con el 1 % en el comercio mundial, tiene un gran interés en la democratización del proceso de decisión y que la política antidumping practicada por Estados Unidos y Europa contra las importaciones de Brasil (en los sectores de acero, aluminio, papel y bebidas) sólo beneficia a la protección artificial de sectores no competitivos del Norte.¹²

f) Después de que pudiera arrancarse a la Unión Europea en último momento el compromiso de reducir de manera sucesiva sus subvenciones agrarias, era mucho más real la posibilidad de un cercano compromiso entre el Grupo Cairns, Estados Unidos y los europeos. El hecho de que la Conferencia fracasara a pesar de todo, debió decepcionar profundamente, sobre todo, a los exportadores agrarios latinoamericanos. Después del fracaso de la Conferencia, el ministro del Exterior y presidente de la negociación Jorge Campbell se mostró pesimista con respecto a la posibilidad de obtener de nuevo en un futuro cercano tal grado de acercamiento; un mayor fortalecimiento de las tendencias proteccionistas resultaría más probable.¹³

g) Entre los ganadores principales de Seattle estaban aquellos representantes de las ONGs que habían llegado por miles, cuyo lazo era el rechazo del "libre" mercado mundial dominado por las multinacionales del Norte. El presidente Clinton se había apropiado de las demandas de estos grupos, aunque tal vez menos por convicción que por motivos de la campaña electoral. No obstante, los delegados latinoamericanos estaban más bien preocupados ante esta victoria de sindicalistas, ambientalistas y grupos de derechos humanos. Temían que a) el apoyo de Clinton a una comisión de la OMC, con competencia para imponer sanciones en los casos de trabajo infantil y/o de contaminación del medio ambiente, motivara al gobierno de Estados Unidos a tomar con mayor frecuencia medidas proteccionistas frente a las importaciones desde América Latina; b) la nueva fuerza de la confederación de sindicatos AFL-CIO y del movimiento ecologista —es decir, de los mismos grupos que en 1994 se habían opuesto al NAFTA—, obstaculizaran la continuación del proceso ALCA; c) el presidente Clinton apoyara completamente a los grupos mencionados, concentrado en las posibilidades de elección del candidato demócrata a presidente Al Gore.

h) En las políticas de comercio el fin de la guerra fría también ha conducido a una situación mundial que ya no permite soluciones sencillas. Son principalmente tres lineamientos estructurales que dificultan los procesos para hallar soluciones: a) la ampliación de la agenda de políticas de

¹¹ *Weekly Report*, Londres, 21 de diciembre de 1999, p. 589.

¹² *Journal de Brasil*, Río de Janeiro, 21 de diciembre de 1999.

¹³ *El Clarín*, Buenos Aires, 6 de diciembre de 1999.

comercio con nuevos temas como el medio ambiente y el trabajo; b) la aparición de una opinión pública internacional que sigue de cerca y con ojo crítico las políticas de comercio, y en casos oportunos se expresa con vehemencia; y, finalmente, c) el peso reforzado de los países en vías de desarrollo. Los acontecimientos de Seattle fueron una prueba visible de estos cambios.

Las relaciones europeo-latinoamericanas vivieron seguramente un revés por el fiasco de Seattle. El optimismo moderado de Río ha cedido de nuevo al escepticismo. A los gobiernos europeos poco les puede consolar que tampoco los representantes de Estados Unidos —sobre todo, el presidente Clinton y la encargada de comercio Barshefsky—, hicieran un buen papel en Seattle y que acabaran en el banco de los acusados al lado de los europeos (y japoneses). La estrategia de ganar tiempo y de postergar todas las cuestiones controvertidas acerca del comercio hasta la “gran solución” en el ámbito de la OMC, que los europeos perseguían todavía antes de las negociaciones y en la misma Cumbre de Río, ante los acontecimientos de la Conferencia inspiró la sospecha de ser una mera maniobra de desorientación. Los resultados de la primera conferencia oficial sobre una zona franca entre la Unión Europea y el MERCOSUR, el 24 de noviembre de 1999 en Bruselas, y de la Cumbre de la Unión Europea en Helsinki, debían aún reforzar esta impresión en la percepción de los latinoamericanos. En la reunión de los 20 en Bruselas se había acordado la constitución de un comité de negociación birregional que debía empezar con negociaciones sobre cuestiones no tarifarias. En el 2000 tuvieron lugar otras cuatro reuniones, cuyo balance sustancial tiene que calificarse como más bien modesto. A partir de julio del 2001, con las cuestiones de tarifas estuvieron en la agenda de las negociaciones los temas realmente sensibles.

En lo concerniente al tema de “ganar tiempo”, recordemos que la conferencia de ministros en Seattle fracasó en última instancia no por los temores de los países en vías de desarrollo de ser aplastados por las mayores potencias comerciales. El deseo de ganar tiempo para dirigir algunos de los resultados de la reunión de Uruguay (1986-1993) y fortalecer la propia competitividad, se expresó también por algunos políticos latinoamericanos.

4. LA IV CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC EN DOHA: ¿ALGO HA CAMBIADO?

Del 9 al 14 de noviembre del 2001 tuvo lugar en Doha, Qatar, la IV Conferencia Ministerial de la OMC. Sus resultados fueron ambivalentes y, según los intereses involucrados de los grupos de países participantes, evaluados por ellos de manera muy diferente. Los directivos de la Conferencia se sintieron satisfechos por haber logrado poner en marcha una nueva ronda de negociaciones en aspectos tan cruciales como la agricultura y los servicios. Este resultado no fue poco, después del desastre de Seattle. El optimismo también fue compartido en Tokyo, Washington, Bruselas y Londres. Algunos gobiernos latinoamericanos creyeron haber

obtenido un triunfo en Doha al conseguir la flexibilización de las posiciones de los países del Norte en las materias de las patentes de medicamentos, medidas antidumping y agricultura.

Con estas voces optimistas contrastan evaluaciones más bien pesimistas, dentro y fuera del propio sistema neoliberal. Joseph E. Stiglitz, ex jefe economista del Banco Mundial y Premio Nobel en Economía, apuntó su crítica al centro del sistema de comercio cuando declaraba al período francés *Le Monde*, que la “liberalización del comercio, principalmente la Ronda Uruguay, ha sido programada por los países occidentales para los países occidentales, teniendo muy poco en cuenta sus efectos sobre los otros países”.

Más allá de la retórica es un hecho que en Doha se avanzó muy poco en corregir las tremendas desigualdades del comercio mundial. Con pocas excepciones (por ejemplo, en el tema de las patentes farmacéuticas), los países en desarrollo se vieron en la ruta de los perdedores. Hubo un consenso en la declaración ministerial que se comenzara negociar en las áreas de inversiones, competencia, apoyo técnico al comercio y compras nacionales. Estas negociaciones, no obstante, comenzarán sólo después de la V Conferencia Ministerial en Cancún en el 2003. Hasta esa fecha deberían elaborarse las modalidades exactas al respecto.

Un pequeño avance fue que bajo el capítulo del medio ambiente y comercio se convenieron negociaciones sobre la relación entre los tratados OMC y los convenios internacionales de medio ambiente. Sin embargo, la Declaración Final no contiene nada que podría forzar a la Unión Europea a reducir de manera sustancial sus subvenciones agrícolas. También el tratado de servicios, ya firmado por 83 países miembros de la OMC, debe formar parte de la nueva ronda de negociaciones.

La verdadera prueba de fuego va a venir con las negociaciones sobre los acuerdos particulares. Entonces podría constituir un problema el hecho de que muchas de las obligaciones en favor de los países en desarrollo son formuladas sólo muy vagas y la declaración ministerial de Doha se ha restringida en puras intenciones también en aquellas materias en las cuales se hubieran necesitado obligaciones concretas. Así, la parte de la política agrícola de la declaración expresa negociaciones con el objetivo de un acceso mejorado al mercado, de una reducción significativa de cualquier medida de apoyo al desvío de comercio y de una reducción y —a largo plazo— de un fin de todas formas de subsidios de exportación para productos agrícolas. Mas, la declaración ministerial ni contiene *benchmarks*, ni un calendario para los diferentes pasos de liberalización o reforma. Además, la programática se relativiza por la cláusula, impuesta por Francia, que el resultado de las negociaciones, a pesar de las formulaciones en la declaración, queda abierto. Por eso, no son pocos quienes sospechan que se aproveche, a pesar de la retórica de Mike Moore, director general de la OMC sobre la “Doha Development Agenda”, las formulaciones vagas en el proceso de negociaciones pos Doha y que otra vez prevalecerá una política rígida de intereses y que los aspectos de desarrollo no entrarán en consideración. Aquí las organizaciones no gubernamentales tienen el importante papel de acompañar el proceso de negociación en forma crítica,

crear publicidad y presión política con el fin de fijar mejor los intereses de los países en desarrollo en el régimen de la OMC.¹⁴

Como pronosticaron muchos observadores, ya inmediatamente después de la Conferencia de Doha, los avances en el proceso pos Doha quedaron más bien modestos.

5. LA II CUMBRE EUROPEO-LATINAMERICANA DE MADRID: "MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES"

La segunda edición de la Cumbre Europa-América Latina, presentada por sus organizadores como un importante paso hacia la creación de un "acuerdo de asociación estratégica" entre las dos regiones, formaba parte de un esfuerzo europeo para no quedarse atrás ante los planes de Estados Unidos de firmar un acuerdo de libre comercio con América Latina y el Caribe (ALCA) para el 2005. El encuentro correspondió además a los intereses latinoamericanos en diversificar sus relaciones exteriores y quedarse con una segunda opción en el ámbito comercial. Sin embargo, hubo varios motivos para dudar que la Cumbre sería mucho más que un evento social, porque tuvo lugar en un mal momento. Primero, respecto del tema de la PAC, para los latinoamericanos un tema de la mayor eminencia, resultó improbable esperar avances, porque la fecha de la Cumbre fue en la etapa caliente de la campaña electoral en Francia, país que subvenciona enormemente a sus granjeros a costo de las exportaciones de la región. Segundo, en el Cono Sur, el colapso económico en Argentina ha dañado fuertemente a sus vecinos y el avance del MERCOSUR, y ha caído como un balde de agua fría sobre los planes comerciales y de inversión de Europa y las negociaciones UE-MERCOSUR. Tercero, en Europa misma, las negociaciones con los 15 Estados candidatos se acercaron a su etapa final y van a consumir en los próximos años la mayor parte de sus energías y recursos monetarios. Finalmente, esta cuarta expansión de la Unión Europea, la más grande de su historia, afectará sus lazos con América Latina, porque muchos de los países de Europa del Este producen los mismos productos agrícolas que los principales exportadores de América Latina, lo cual significa: los conflictos ya están programados.

Frente a estas variables contextuales adversas no asombró que la agenda del evento no ofreciera grandes sorpresas, los resultados no fueron espectaculares y la resonancia en la prensa nacional e internacional, más bien modesta.

Como en 1999 en Río, la Cumbre en Madrid constituyó el ámbito de referencia para tres eventos paralelos: la conferencia anual de los ministros exteriores entre la UE y el Grupo de Río, las sesiones de los jefes de Estado y gobierno en el plenario y las "minicumbres" con socios latinoamericanos correspondientes (Chile, MERCOSUR, México, América Central, Comunidad Andina).

¹⁴ El periódico norteamericano *The Washington Post* ha formulado este mensaje después de la clausura de la Conferencia en un comentario con toda claridad: "To move from fudge to real bargaining, the WTO's member states are going to need pressure from nongovernmental activists. In their successful fight for debt relief, NGO's proved that they could form international coalitions which move official policy, particular on the moral question of world poverty. Advancing the new trade round is just as morally compelling" (impreso en *The International Herald Tribune*, 1º de noviembre del 2001).

La verdadera Cumbre se celebró el 17 de mayo a puertas cerradas. Estuvieron presentes todos los líderes de ambas regiones con la excepción de Fidel Castro. El *Máximo Líder* fue reemplazado por el vicepresidente Carlos Lage y el ministro del Exterior Felipe Pérez Roque. Por parte de los latinoamericanos, "estrellas" fueron Hugo Chávez, Ricardo Lagos y Fernando Enrique Cardoso. Chávez desempeñó el *enfant terrible* y criticó fuertemente la diplomacia de cumbres. Lagos pudo cosechar el éxito del evento: la firma del Tratado de Asociación entre Chile y la UE. Su colega Cardoso formuló la crítica usual a los países del Norte y abogó por una apertura de los mercados europeos para productos latinoamericanos, la creación de un orden mundial más justo y una reforma de la arquitectura financiera internacional. De la parte europea, José Aznar y Tony Blair ocuparon el tema de la lucha contra el terrorismo, mientras Jacques Chirac, políticamente reforzado por su reelección, propuso la instalación de un Consejo de Seguridad Económico y Social.¹⁵

¿Cuáles fueron, entonces, los temas centrales y los resultados de la II Cumbre? El encuentro birregional de Madrid ha mantenido los tres ejes de la Cumbre de Río de Janeiro: diálogo político, relaciones económicas y cooperación al desarrollo, pero introdujo cambios en la estructura de las reuniones. Por un lado, se acortó la cumbre birregional a sólo un día, con otro día dedicado a encuentros entre la Unión Europea y los países o subregiones de América Latina. Por otro, se designaron ponentes de ambas regiones para liderar las discusiones temáticas, lo que ha facilitado debates más ágiles, algo difícil de lograr con tantos líderes internacionales.¹⁶

Además, hubo cambios en cuanto a los documentos producidos. En Río se aprobaron dos textos, uno declarativo y el otro de "prioridades para la acción". En Madrid se firmaron tres documentos. El documento más importante fue el llamado "Compromiso de Madrid". En esta declaración política se trataron en 33 puntos casi todas las cuestiones de la política mundial y de las relaciones interregionales. No en última instancia, por eso y por la dificultad de encontrar un consenso entre 48 Estados con muy diferentes intereses y prioridades, el "Compromiso de Madrid" no va más allá de algunas fórmulas de intenciones generales, sin obligaciones concretas y vinculantes. Su carácter general parece justificar la fuerte crítica de Chávez contra la "diplomacia declaratoria".¹⁷ "Highlights" del "compromiso" fueron el fortalecimiento del sistema multilateral, el apoyo para una solución pacífica del conflicto armado en Colombia y de la crisis política en Haití, el comienzo de negociaciones con los Estados caribeños sobre un tratado de asociación económica, la condena de sanciones unilaterales y extraterritoriales, y la disponibilidad de discutir la temática de la migración. En total, el "Compromiso de Madrid" fue en su generalidad muy parecido a la "Declaración de Río".

La novedad principal en Madrid fue el documento de trabajo "Cumbre de Madrid UE-ALC: Valores y Posiciones Comunes", que resumió la

¹⁵ *El País*, 18 de mayo del 2002.

¹⁶ Christian Freres: "La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la asociación Unión Europea-América Latina y Caribe", en *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, septiembre del 2002, pp. 153-158.

¹⁷ Susanne Gratius y Marcelo Rissi: "Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: Mucho ruido, pocas nueces?", en *Brennpunkt Lateinamerika*, 2002, no. 10, pp. 101-108.

convergencia birregional alrededor de 83 puntos organizados en tres ámbitos: político, económico, y el cultural/educativo/científico/tecnológico/social y humano. El centro de atención lo formaron en este documento aspectos de la política de seguridad, la lucha contra el terrorismo internacional y la crítica a los procesos asimétricos de decisión en el sistema financiero internacional. No se mencionaron iniciativas concretas, con la excepción del (ya antes de la Cumbre convenido) despegue de un diálogo político entre ambas regiones en el contexto de Naciones Unidas.

Tampoco espectaculares son los elementos en el tercer documento, un "Informe de Evaluación" que resumió el estado de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, repasó los avances en la cooperación desde la primera Cumbre, y presentó algunas recomendaciones generales para el futuro. Si bien este último texto presenta alguna información nueva, no constituye un análisis ni muy profundo ni muy objetivo, pues no reconoce importantes deficiencias y no explica los diversos incumplimientos.¹⁸

En general, los tres documentos citados contenían pocos elementos hacia una reanimación de la "asociación estratégica", promulgada con mucho empuje en la I Cumbre en Rfo. También fue lamentable que en Madrid tampoco se discutiera sobre una iniciativa del Parlamento Europeo que había aprobado ya en noviembre del 2001 una resolución con una serie de sugerencias interesantes y concretas con respecto a una asociación estratégica entre ambas regiones.¹⁹ El Parlamento exigió, además, el establecimiento de una Asamblea Parlamentaria Común y de un Centro Observatorio de Migración, la firma de una Carta de Paz, la conclusión de las negociaciones con el MERCOSUR y, finalmente, un acuerdo de libre comercio europeo-latinoamericano hasta el 2010. En este contexto también vale mencionarse algunas iniciativas concretas de la Comisión en el área de la cooperación. Así, la Comisión ha presentado inmediatamente antes de la Cumbre tres programas nuevos, si bien con recursos financieros relativamente modestos: en el terreno de los derechos humanos se financian algunos proyectos que fortalezcan el papel de los defensores del pueblo en América Latina; en el ámbito de la nueva área prioritaria de la "sociedad de información" se ha instalado el programa ALIS para iniciativas birregionales al respecto y, por último, la Comisión ha puesto en marcha, como complemento del programa de cooperación universitaria ALFA, el programa de becas ALBAN que prevé 3 900 becas para graduados latinoamericanos que quieran estudiar en universidades de la Unión Europea. De manera complementaria, un mes antes, la Comisión Europea publicó su estrategia regional que explica sus prioridades, describe los nuevos programas y establece objetivos y ámbitos presupuestarios generales para el período 2002-2006.²⁰

¹⁸ Christian Freres, ob. cit., p. 155.

¹⁹ Parlamento Europeo: Cumbre UE/América Latina (Madrid, 17/8 de mayo del 2002). Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de la IIª Cumbre UE-América Latina, 30 de mayo del 2002, PE 319-107.

²⁰ Comisión Europea: *Informe Estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Bruselas, abril del 2002.

La noticia más relevante de la II Cumbre fue, sin ninguna duda, la firma del *acuerdo de asociación entre la UE y Chile* después de sólo dos y medio años de negociaciones. Con eso, Chile es, después de México (2000), el segundo país latinoamericano que ha podido concluir un “tratado de libre comercio plus” con la Unión Europea. Como resultado concreto, el 95 % de los productos chilenos de exportación pueden entrar sin aranceles inmediatamente o adentro de los tres próximos años en el mercado europeo. Para productos sensibles estará vigente una fase de transición de 10 años. El tratado contiene, más allá del libre comercio, una amplia cláusula democrática y el compromiso de una concertación política más estrecha entre ambos socios. Contento con el resultado de las negociaciones, Ricardo Lagos comentó en Madrid: “Hoy Chile regresa a Europa”.

Los casos de México y Chile mostraron con toda claridad: Ambos países tenían éxito en acordar con la Unión Europea por separado un “tratado de libre comercio plus”, en contra de la retórica de la Unión Europea del diálogo entre grupos. Con eso, la opción del “bilateralismo”, favorecido por América Latina, ha demostrado su mayor éxito frente a la estrategia del “birregionalismo” o de la modalidad de negociaciones con bloques económicos, priorizada por la Unión Europea.²¹

En cuanto a las relaciones con otros países y subregiones, no se presentaron avances significativos. La reunión con los socios del MERCOSUR terminó sin proponer una fecha final de las negociaciones para la firma de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, tal y como quisieron los sudamericanos, aunque se llegó a concretar un nuevo encuentro para buscar formas de avanzar. Por su parte, la Unión Europea no cedió en su posición de condicionar estas negociaciones a los progresos en la ronda global iniciada por la OMC.

Los países centroamericanos y andinos se sintieron particularmente defraudados, porque su interés por iniciar unas negociaciones para un acuerdo de asociación se rechazó por la Unión Europea. Ésta propone un paso intermedio que podríamos denominar acuerdo de cooperación tipo “tercera generación plus” o “cuarta generación menos”, pues no supone una mejora significativa con respecto a los acuerdos actuales. Por su parte, en la reunión bilateral con México se estudiaron formas de dar más vida a la asociación UE-México, que, después del entusiasmo al principio, parece haber caído en cierto estancamiento; en especial, en ámbitos no económicos.²²

¿Cuáles son, entonces, las lecturas de este segundo encuentro de los presidentes y jefes de gobierno de ambas regiones?

1) En la Cumbre, el énfasis temático de cada región fue bastante diferente, lo cual no deja de ser lógico, pues se trata de zonas con realidades sociopolíticas y económicas dispares. Sin embargo, esas divergencias de fondo se combinaban con los otros factores, más o menos coyunturales y antes mencionados, con el resultado de que para algunos observadores era un “mal momento” para celebrar una cumbre.

2) La Cumbre en Madrid confirmó una tendencia ya existente desde la segunda mitad de los años 90: la consolidación de una política de dos veloci-

²¹ Susanne Gratius y Marcelo Rissi, ob. cit., p. 106.

²² Christian Freres, ob. cit., p. 155 y ss.

dades de la Unión Europea frente a Latinoamérica. Se trata de una cooperación de "geometría variable", en la cual cada socio, según su peso estratégico, experimenta un tratamiento específico. Los países económicamente interesantes — como son Chile, México y Brasil — forman la vanguardia, América Central, el Caribe y los países andinos, la retaguardia. Argentina que tradicionalmente formaba parte del primer grupo, recibió en Madrid muchos consejos, pero ninguna promesa de apoyo financiero.

3) Los representantes latinoamericanos han llegado a Madrid con una visión clara: mercados libres para sus productos y fronteras abiertas para sus inmigrantes. Pero la respuesta europea al respecto fue pobre. No se dieron soluciones, ni en el tema del proteccionismo ni en el de la inmigración. El hecho de que el tema de la seguridad y del terrorismo haya ocupado el centro de atención en una cumbre europeo-latinoamericano, no corresponde al interés estratégico de Europa y España en América Latina, sino refleja más bien el hecho de que la cooperación a nivel interregional se concentra cada vez más en la agenda global y posibles convergencias de intereses en temas de la política internacional, como la seguridad internacional, la lucha contra el tráfico de drogas o, posiblemente, una reforma futura de la arquitectura financiera internacional.

4) Las negociaciones genuinas sobre cuestiones de la cooperación birregional se focalizan individualmente a las necesidades de los socios particulares. Visto desde América Latina, este enfoque tiene la ventaja de que algunos socios avanzan más rápido que otros, pero tiene al mismo tiempo la desventaja de que América Latina, como región, pierde *bargaining power* frente a terceros países y que Estados con menor peso estratégico forman la retaguardia de las relaciones.²³

5) En Madrid se evidenciaba un diálogo con desinterés desigual por cada parte, dependiendo del tema.²⁴ La Unión Europea, con España marcando las pautas, se centró principalmente en cuestiones políticas, destacando su preocupación por aspectos relacionados con la seguridad —i.e., terrorismo—, la democracia y la estabilidad política en América Latina. En el ámbito económico, con la excepción del acuerdo con Chile, la tónica ha sido de suma cautela y falta de compromisos, en gran parte por la recesión profunda en la mayoría de los países miembros de la Unión y las resistencias francesas. En general, la Unión Europea pareció más preocupada por las tendencias proteccionistas en la política económica de Washington que por intentar dar contenido a la asociación estratégica birregional. Otro tema político no previsto, la inmigración, invadió la agenda debido a un reportaje en la prensa española que sugería que la Unión Europea iba a exigir visados a todos los países latinoamericanos; fue negado rápidamente, pero provocó malestar en las delegaciones de varios Estados latinoamericanos y caribeños.

6) Por su parte, los países latinoamericanos enfatizaron temas económicos y sociales. En especial, se repitió varias veces la necesidad de que la Unión Europea abriera más su mercado a los bienes provenientes de la otra región. Los centroamericanos y andinos buscaron un compromiso

²³ *Ibidem*, p. 107.

²⁴ Para lo que continúa véase Christian Freres, *ob. cit.*, p. 156.

más ambicioso de la Unión Europea, pero recibieron una respuesta poco satisfactoria, mientras el MERCOSUR tuvo que aguantar críticas europeas por la falta de profundidad de su proceso de integración.

7) No obstante, las dos regiones lograron converger alrededor de varios temas. Uno fue la significación de fortalecer el sistema multilateral. No hubo propuestas muy concretas al respecto, pero las dos partes incluyeron en la Declaración Final una denuncia al unilateralismo, una referencia poco disimulada a Estados Unidos. También se incluyeron las menciones “estándares” sobre la importancia de la democracia, los derechos humanos y la sociedad civil, entre otros.

8) Con relación al último tema, la participación de la sociedad civil y otros actores privados, ésta ha sido relativamente activa en foros anteriores a la Cumbre de Madrid. Mas, como ocurrió en la primera cumbre, no se crearon mecanismos institucionales para asegurar que sus reflexiones y conclusiones pudiesen contribuir a los debates entre los Estados de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

9) De los ejes prioritarios señalados por la Comisión Europea, y ratificados posteriormente por el Consejo, hubo uno que apenas recibió atención. Se trata del diálogo social, sobre el cual el propio comisario de Relaciones Externas, Chris Patten, reconoció que era un tema pendiente.

10) Una última lectura tiene que ver con la lógica misma de cumbres de este tipo que Hugo Chávez ha criticado fuertemente en una conferencia de prensa después de la Cumbre.²⁵ Seguimos aquí las consideraciones y recomendaciones de Christian Freres: Si se quiere avanzar en realidad en las relaciones europeo-latinoamericanas —argumenta este autor—, “será imprescindible crear mecanismos más permanentes de seguimiento de los compromisos. El “sistema” actual consiste básicamente en preparar los textos en los últimos meses antes del encuentro. La agenda fue prácticamente decidida cuatro meses antes, y se inició la redacción de los documentos más o menos al mismo tiempo, además sin el más mínimo esfuerzo de ser transparentes. No es factible basar una asociación birregional únicamente en el trabajo de funcionarios y diplomáticos; es preciso implicar a las sociedades de alguna manera. Éste es uno de los grandes desafíos para los años próximos. Por otro lado, casi todos los programas anunciados son iniciativas europeas, financiadas y gestionadas por la UE, lo cual no permite hablar de una verdadera birregionalidad de las relaciones. En suma, quedan muchos retos por delante y habría que ponerse a trabajar en cada uno de ellos inmediatamente”.²⁶

En el 2004 tendrá lugar en México la III Cumbre UE-América Latina bajo la presidencia del Consejo Europeo de Italia. Tanto el gobierno anfitrión de México como el de Italia ya han anunciado en los últimos meses su plena voluntad de hacer del evento un éxito. Hasta ahora (abril del 2003) hay pocos indicios alentadores en esta dirección, ni por parte de estos dos gobiernos, ni por parte de la Comisión y de los gobiernos latinoamericanos. Vamos a ver si en México se repite el espectáculo de las cumbres anteriores o si se hará hasta el evento avances significativos de hecho. Tanto el entorno internacional posguerra de

²⁵ *El País*, 18 de mayo del 2002; *El Mercurio*, 19 de mayo del 2002.

²⁶ Christian Freres, ob. cit., p. 157.

Iraq, con sus diferentes fracturas, como la crisis económica que está atravesando la economía mundial con sus "componentes" en América Latina, Asia, Europa y Estados Unidos obliga a todos—involucrados y observadores—a ser realistas, concentrarse en lo posible con un mayor compromiso y evitar cualquier tentación de promulgar declaraciones fantasmas. Sólo con este realismo puede evitarse caer en la irrelevancia.