

El diálogo político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea

*Judith Arrieta Munguía**

Introducción

El diálogo político es un mecanismo por el cual diversos interlocutores intercambian puntos de vista y concertan intereses comunes a través de reuniones periódicas de alto nivel. Ello permite un mayor conocimiento mutuo y un eventual acercamiento que deberá conducir, en última instancia, a mayores niveles de cooperación intergubernamental, codecisión e interdependencia.¹

El diálogo político entre América Latina y el Caribe y Europa existe desde hace varias décadas y en varios niveles. Sin embargo, cuando se habla de él, viene a la mente, en una primera instancia, el diálogo institucionalizado entre el Grupo de Río y la Unión Europea (UE).² Aunque surgió de manera informal en 1987, tras la creación del Grupo de Río (diciembre de 1986), el diálogo institucionalizado entre ambas partes celebrará su primera década de existencia formal en el año 2000.

El inicio del diálogo político institucionalizado se remonta a principios de la década de los ochenta: en el marco del Mecanismo

* Asesora de la Unidad de Coordinación y Enlace de la Cancillería. Fue funcionaria de la Dirección General para América Latina y el Caribe de la Comisión Europea y de la Representación permanente de México ante la Unión Europea (UE).

¹ Véase Instituto para las Relaciones entre Europa y Latinoamérica, *La nueva Europa y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA (dossier 53), marzo de 1995, p. 24.

² En vigor por el Tratado de Maastricht, en noviembre de 1993.

de San José, la Comunidad Económica Europea (CEE) institucionalizó, a partir de 1984, reuniones ministeriales anuales con los países centroamericanos. En ese momento, el istmo centroamericano atravesaba una prolongada crisis, producto de las enormes disparidades económicas entre sus capas sociales y del enfrentamiento bipolar. En este marco, pronto surgió una instancia de negociación constituida por países vecinos al área, que buscaba encontrar una salida pacífica al conflicto: el llamado Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), el cual participó, desde un inicio, como observador en el Mecanismo de San José. Posteriormente, el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) darían origen al Grupo de los Ocho, más tarde Grupo de Río.

En lo que toca a Europa, es preciso destacar la importancia del Mecanismo de San José, primera ocasión en que los países de la CEE ejercieron *de facto* una política exterior común. Como resultado del Reporte Davignon (1970), los Estados miembros habían impulsado una política de Cooperación Política Europea, destinada a lograr “posiciones comunes” en temas de política exterior; en los ochenta, la CEE vio la oportunidad de propiciar una salida pacífica al conflicto centroamericano por medio de la cooperación, mas allá de la vía militar propugnada por Estados Unidos para solucionar lo que ya era visto como un problema de seguridad mundial.

Sin embargo, el diálogo político entre ambas regiones no puede reducirse a sus vertientes de diálogo institucionalizado. En lo que se refiere a contactos entre partidos políticos, por ejemplo, Europa y América Latina mantenían estrechas relaciones desde mediados de los años cincuenta, por medio de la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana y la Internacional Liberal.³ Posteriormente, esta situación se fortaleció al iniciarse el diálogo político entre el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y el Parlamento Europeo (PE); aun cuando el primero no tiene las atribuciones legislativas del PE, este diálogo entre corrientes políticas de ambas regiones ha continuado hasta la fecha, de

³ Véase Rolando Araya, “Las relaciones políticas de América Latina y Europa en el siglo XXI”, en Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), *América Latina-Unión Europea, más allá del 2000*, Santiago de Chile, CELARE, 1997, p. 106.

manera bianual. Su impacto ha sido menor, en parte debido a que no involucra a las instituciones de la CEE con iniciativa y facultad de adopción legislativa —es decir la Comisión y el Consejo de la Unión—, por lo cual no ha podido concertar compromisos políticos de envergadura. No obstante, en el mediano plazo, el diálogo entre ambos parlamentos se perfila como un foro importante, en particular debido a los crecientes poderes que ha venido adquiriendo el PE desde Maastricht pero, sobre todo, a raíz del Tratado de Amsterdam —que entró en vigor en este año—, por el cual se incrementará el poder de codecisión del PE en diversos rubros.⁴

En este marco, el diálogo realizado en la última década entre el Grupo de Río y la UE adquiere especial relevancia. En primer lugar, destaca el hecho de que se han mantenido encuentros anuales de alto nivel, además de las reuniones que celebran los ministros de Relaciones Exteriores de las dos regiones, en Nueva York, en el curso de la Asamblea General anual de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En segundo lugar, en cuanto a los interlocutores, el Grupo de Río y la UE son los que representan más fielmente a América Latina y Europa, a pesar de que ninguna de las dos instancias incluya a todos los países de su respectiva región.⁵ En tercero, el diálogo Grupo de Río-UE ha logrado avances graduales en la promoción de la cooperación para el desarrollo y, en menor grado, del comercio. Finalmente, en lo que toca a la trascendencia del diálogo, baste señalar que los consensos políticos obtenidos a nivel ministerial entre las dos instancias equivalen a acuerdos en el seno del Consejo de la Unión, principal órgano decisorio de las instituciones comunitarias.

El impulso del diálogo político UE-América Latina en los años noventa ha sido resultado de profundos cambios en los países latinoamericanos y, por parte de la UE, de la búsqueda en la posguerra fría de un nuevo equilibrio internacional que le favorezca.

⁴ Véase Comisión Europea, “¿Para qué un nuevo tratado europeo?”, en *Preguntas y respuestas sobre el Tratado de Amsterdam*, Bruselas, Comisión Europea (serie Acciones Prioritarias de Información), 1997, p. 20.

⁵ Cuba no forma parte del Grupo de Río; los países del Caribe participan tanto en el Grupo de Río, mediante un representante, como en el diálogo que la UE mantiene con los llamados países ACP (África, Caribe y Pacífico) en el Marco de la Convención de Lomé IV, vigente hasta el año 2000, fecha en que se reunirán los jefes de Estado de la UE y de esas regiones.

Por un lado, América Latina inició un proceso de severos ajustes económicos y políticos, con el fin de superar la llamada década perdida para el desarrollo, como se calificó al decenio de los ochenta. En los últimos años, la mayoría de los países latinoamericanos ha fortalecido sus sistemas democráticos, liberalizado sus mercados y adoptado nuevos marcos jurídicos para atraer inversiones extranjeras; la transformación estructural latinoamericana ha sido un factor determinante en el fortalecimiento del diálogo político UE-América Latina; hasta entonces, la segunda había ocupado históricamente el último lugar entre las prioridades regionales de la UE. En momentos en los cuales el proyecto integracionista de la UE vive una etapa importante de profundización y ampliación, América Latina tiene una oportunidad única para lograr una nueva asociación con la UE y, a partir de ella, con Europa en general.

En lo que se refiere a los intereses de la UE en América Latina, baste destacar que, en un contexto internacional marcado por la globalización, Latinoamérica se presenta como una región emergente; en particular, algunas organizaciones regionales como el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) y países como Chile y México despiertan el interés de las potencias de la posguerra fría, las cuales desean obtener lazos privilegiados con los mismos, en contra de la hegemonía estadounidense. Así, impulsada por algunos países comunitarios, y sólo después de establecido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y con base en la perspectiva de una zona de libre comercio de Las Américas, la UE decidió acercarse a América Latina con el fin de lograr establecer una nueva correlación de fuerzas a nivel global.

El acercamiento europeo fue tardío —además de Estados Unidos, Asia había vuelto los ojos hacia América Latina con anterioridad—, y desigual, debido a que la UE había buscado, sobre todo, el logro de una asociación con los países latinoamericanos más avanzados. Sin embargo, con la realización de la Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, en Río de Janeiro (28 y 29 de junio de 1999), se presentó la oportunidad de instaurar, por primera vez, un nuevo mecanismo de diálogo político al más alto nivel, que incluye al conjunto del continente latinoamericano.

Más allá de incrementar el conocimiento mutuo, el diálogo político UE-América Latina tiene ante sí el reto de concretar compromisos trascendentes; se trata de lograr que los resultados de la

Cumbre de Río de Janeiro igualen o superen los logros de la Cumbre Euroasiática, reunida por primera vez en Bangkok (1996) y, más tarde, en Londres (1998). Dicho foro ha instaurado un diálogo político a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, mediante encuentros bianuales, apoyados por reuniones intermedias de diversos actores;⁶ además, ha traducido los compromisos políticos de cada reunión cumbre en proyectos concretos, mediante la elaboración de planes de acción.⁷ La Cumbre Eurolatinoamericana tiene el reto de fortalecer el diálogo político birregional, en aras del fortalecimiento de las relaciones en provecho mutuo.

En las páginas que siguen, se examinan las razones europeas para fortalecer sus relaciones con América Latina; en particular, se analiza el uso del diálogo político con esta región como un instrumento de la política exterior comunitaria.

El diálogo político de la UE en sus relaciones exteriores

Las relaciones exteriores de la UE tienen, entre sus instrumentos principales, el establecimiento de acuerdos comerciales, el diálogo político y, en materia de cooperación al desarrollo, el otorgamiento del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y la asignación de

⁶ En el marco de ese foro, integrado con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), China, Japón y Corea del Sur —diez países—, se celebró, en febrero de 1996, una conferencia conjunta de organizaciones no gubernamentales, en Bangkok, así como una primera reunión de altos funcionarios para liberalizar el comercio y las inversiones, en julio de 1996, en Bruselas; a ésta siguió, en septiembre de 1997, una reunión de los ministros de finanzas UE-Asia, en Bangkok, y otra de los ministros de economía, en Japón. La próxima Cumbre Euroasiática tendrá lugar en Seúl, Corea, en el año 2000.

⁷ En la primera Cumbre Euroasiática se acordaron 17 acciones; entre ellas, el establecimiento de un Centro de Tecnología Ambiental Asia-Europa, un Foro Empresarial, una Fundación para intercambios científicos y culturales, y un Programa universitario; asimismo, se acordaron proyectos de cooperación en materia de medio ambiente, cooperación aduanera, energía, transporte ferroviario y tecnologías de la información. Cabe señalar que todas estas propuestas fueron por iniciativa asiática. En la segunda Cumbre Euroasiática (Londres, 1998), se creó un Grupo de análisis y prospectiva Asia-UE, un Plan de acción para facilitar el comercio y otro para la promoción de la inversión; asimismo, se acordó realizar una Conferencia sobre pequeñas y medianas empresas, en 1998, así como el primer Foro de alcaldes y gobernadores de ciudades Asia-UE, en 1999.

diversos tipos de ayuda financiera (ayuda humanitaria; cooperación económica, financiera y técnica; asistencia a organizaciones no gubernamentales; entre otros).⁸

Como instrumento, el diálogo político ha permitido a la UE destacar la importancia de un país o región, dar impulsos periódicos a la relación y abordar temas controversiales con uno u otra. En sus relaciones exteriores, la UE ha privilegiado el diálogo con regiones, más que con países; ante todo, ha privilegiado el diálogo con sus vecinos inmediatos, desde su perspectiva de los círculos concéntricos.⁹ Por ejemplo, en 1972, con la adopción de acuerdos de libre comercio, se estableció un primer diálogo entre la CEE y la Asociación Europea de Libre Comercio; dicho diálogo tomó la forma de encuentros ministeriales anuales bajo un Consejo Conjunto. Posteriormente, mediante la Convención de Lomé (1975), la CEE inició un diálogo político anual a nivel ministerial con las ex colonias de África, el Caribe y el Pacífico (llamados, en conjunto, países ACP). En esas mismas fechas, todos los países mediterráneos suscribían acuerdos de asociación con la CEE,¹⁰ los cuales incluían un diálogo político a través de sus Consejos Conjuntos.

En 1980, este diálogo se amplió al Sudeste Asiático, por medio del diálogo CEE-Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA),¹¹ institucionalizado en el Acuerdo de Comercio y Cooperación con ese organismo regional, por el cual se realizan reuniones anuales a nivel ministerial. Como se mencionó anteriormente, un diálogo similar se inició con Centroamérica, a través del Mecanismo de San José. Sin embargo, el verdadero esfuerzo por establecer diálogos políticos con actores prioritarios en el nuevo orden internacional

⁸ Véase Nicholas Moussis, *Access to European Union. Law, Economics, Policies*, Bruselas, Edit-Eur, 1996, pp. 486-499.

⁹ Sobre el particular, véase Judith Arrieta, "El impacto de la posguerra fría en las relaciones internacionales de la Unión Europea, 1989-1996", en *Foro Internacional*, vol. XXXVII, núm. 2 (148), abril-junio de 1997, p. 219 y ss.

¹⁰ Si bien desde 1963 iniciaron los lazos contractuales con los países ACP, mediante la Convención de Yaundé, fecha en la cual también se negoció el primer acuerdo de asociación con un país mediterráneo (Turquía). Véase N. Moussis, *op. cit.*, pp. 468 y 506.

¹¹ Conocida también por sus siglas en inglés (ASEAN). Dicho organismo de integración regional está constituido por Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y, a partir de febrero de 1997, Vietnam. Desde 1980 realiza encuentros anuales a nivel ministerial con la UE.

se dio en la década de los noventa, a raíz del derrumbe del bloque oriental. En este marco se inscribe el inicio del diálogo político, en 1990, con Estados Unidos (país con el que la CEE tenía únicamente algunos acuerdos sectoriales) y Canadá, con el cual se había establecido un Acuerdo de Comercio y Cooperación, en 1976. Los dos diálogos constituirían el llamado Diálogo Transatlántico, por su amplio contenido en materia de seguridad. Asimismo, en 1991, la CEE inició un diálogo similar con Japón. Con Canadá y Japón, la CEE sostiene reuniones cumbres anualmente; con Estados Unidos, dichos encuentros tienen lugar en forma semestral.¹²

Impulsada por España y Francia, la llamada Política Mediterránea Renovada (1990) de la CEE inició el Diálogo Euromediterráneo, el cual tomó la forma de una conferencia ministerial bianual desde noviembre de 1995. A partir del derrumbe soviético, la región mediterránea incrementó su importancia entre las prioridades de la UE,¹³ que otorgó un status de países asociados a los de Europa Central y del Este, con miras a su futura adhesión; dicho status incluía un diálogo político con cada país. En forma paralela, se estableció un programa de reconstrucción y desarrollo para esos países, conocido por sus siglas PHARE,¹⁴ a través del cual se han canalizado importantes recursos del presupuesto comunitario en los últimos años, sobre todo de Alemania, su principal contribuyente. Sin embargo, ante los reclamos de Francia y España, que hacían hincapié en la importancia estratégica de los países mediterráneos (la frontera sur comunitaria), en 1995 se redistribuyó la ayuda de la UE entre ambas regiones, asignándose 50% a cada una.¹⁵

Con Asia y América Latina, regiones de gran heterogeneidad, la CE inició un diálogo político selectivo en los años ochenta, mismo que amplió en los noventa a países emergentes. Con India, estableció un diálogo político en 1993, mediante una declaración política anexa al nuevo Acuerdo Marco de Cooperación; éste se

¹² Véase la "Declaración sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y Estados Unidos", firmada en Bruselas el 20 de noviembre de 1990.

¹³ Véase Comisión Europea (comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento), "Fortalecimiento de la política mediterránea de la UE: propuestas para la ejecución de una asociación euromediterránea", COM (95) 72 finales, 8 de marzo de 1995.

¹⁴ Polonia y Hungría: Ayuda para la Reestructuración Económica (N. del E.).

¹⁵ Véase IRELA, *op. cit.*, p. 37.

sumó a los diálogos con la ANSEA y Japón. Con América Latina, el inicio del diálogo político se dio con los países centroamericanos, si bien la CEE mantenía lazos contractuales con casi todos los países de la región desde mediados de los setenta.

El diálogo político CEE-América Latina

Los primeros diálogos políticos

Un año después de haberse constituido la CEE (1957), sus Estados miembros sugirieron, a través de un memorándum, la organización de consultas sobre problemas de interés común con los países de América Latina.¹⁶ Para principios de los años sesenta, la mayoría de los países latinoamericanos ya había establecido relaciones diplomáticas con la CEE, la cual inauguró su primera Delegación en Chile, en 1962. Sin embargo, los primeros acuerdos de comercio y cooperación —llamados posteriormente de primera generación— fueron adoptados hasta mediados de los setenta: con Uruguay, en 1973; Brasil, Paraguay y Argentina, en 1974; y México, en 1975. Esta formalización de las relaciones de la CEE con América Latina se dio por el interés de Alemania, Francia e Italia, principalmente, y ante el reciente ingreso de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en 1973. Como resultado, en 1976 se otorgó el status de países no asociados a las ex colonias británicas en Asia y a los países de América Latina.

Dichos acuerdos no contemplaban ningún diálogo político, más allá del que pudiera darse en los órganos encargados de su administración: las comisiones mixtas. Éstas se reunían cada uno o dos años; las sesiones eran presididas o clausuradas por un viceministro —por parte de los países latinoamericanos— y su contraparte en la Comisión Europea, con rango de director general para las Relaciones Norte-Sur.

En este marco de contractualización de las relaciones entre la CEE y América Latina inició el diálogo entre el Parlatino y el PE, en 1974, el cual celebró su 14 Conferencia Interparlamentaria en

¹⁶ Véase Marie Chantal Barre, *Les relations de l'Union Européenne avec l'Amérique Latine*, París, Comisión Europea, 1997, p. 20.

Bruselas, en marzo de 1999. En dicha reunión se enfatizó el papel de la próxima Cumbre UE-América Latina y el Caribe en el fortalecimiento del diálogo político, el comercio y la cooperación, así como en la conclusión de áreas de libre comercio con el Mercosur, Chile y México para fines del año; asimismo, se solicitó el refuerzo del Programa ALFA, para la educación y la cultura, por medio de una fundación. La constancia de los encuentros entre las dos regiones, cada dos años, no obstante la existencia de periodos de inestabilidad política en Latinoamérica, da prueba de la fluidez del diálogo entre ambas instancias.

Sin duda, ello se debe a la existencia de intereses comunes. El tema cultural, por ejemplo, es uno de los temas históricos del diálogo político UE-América Latina, aunque no ha sido suficientemente explotado. Ello se debe, quizá, a que hablar de valores occidentales compartidos como el respeto de los derechos humanos, la democracia y el libre mercado son componentes nuevos de la vida económica y política latinoamericana. Si a ello se suma que España y Portugal ingresaron a la CEE sólo hasta 1986, se entiende que aspectos como el idioma y las tradiciones ibéricas presentes en la cultura latinoamericana resultarían poco familiares a los países de la CEE.

Pacificación centroamericana y procesos de integración subregional

En los años ochenta, en el contexto de un incipiente multipolarismo, surgieron nuevos temas en común en el diálogo entre las dos regiones: la pacificación centroamericana y el apoyo a los procesos de integración subregional (centroamericana, andina). En el caso de la búsqueda de la paz en Centroamérica, la CEE orientó su participación al fortalecimiento de las instituciones democráticas, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la promoción del modelo funcionalista de integración comunitaria —si bien el proceso de integración centroamericano se inició desde 1960, con el establecimiento del Mercado Común Centroamericano—¹⁷ y el incremento de su cooperación al desarrollo. Así, en 1979, se inició un diálogo informal entre la CEE y los países

¹⁷ Véase Isaac Cohen Orantes, "Funcionalismo e integración centroamericana", en *Foro Internacional*, vol. IX, núm. 2 (34), octubre-diciembre de 1968, pp. 169-181.

de América Central; posteriormente, en septiembre de 1983, tuvo lugar un primer contacto entre el Grupo de Contadora y la Troika comunitaria en el marco de la Asamblea General de la ONU,¹⁸ con el fin de evaluar la situación centroamericana; en 1984 (antes del ingreso de España a la CEE), se institucionalizó el diálogo político mediante el Mecanismo de San José. Gracias a dicho mecanismo, se han reunido anualmente los cancilleres de ambas regiones y el Grupo de los Tres (G-3) —integrado por Colombia, México y Venezuela—, como países cooperantes.¹⁹

La 15 reunión ministerial del Mecanismo de San José tuvo lugar en mayo de 1999, en Bonn, Alemania. Un importante parteaguas en dicho diálogo se dio en la 12 reunión ministerial (Florencia, 1996), como resultado de una propuesta de la Comisión para renovar el diálogo, tras su décimo aniversario. En dicha ocasión, las partes adoptaron una Declaración solemne y acordaron realizar bianualmente sus reuniones ministeriales, con encuentros intermedios entre la Troika del Consejo y la presidencia del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), creado en 1993. Asimismo, en virtud de la reciente firma de la paz en Centroamérica, la UE decidió apoyar la reconstrucción de la región; en particular, a través de su ayuda para consolidar el estado de derecho, modernizar las administraciones públicas y lograr una mayor integración regional. En cuanto a la integración centroamericana, es necesario destacar el apoyo del PE a la creación del Parlamento Centroamericano (1991) y el respaldo comunitario al establecimiento del SICA. La adopción del nuevo Acuerdo Marco de Cooperación, en 1993 (el cual sustituyó al Acuerdo de Cooperación de 1987) ha permitido que se incrementen notablemente los flujos de cooperación comunitaria a Centroamérica.

En efecto, en la última década, el istmo se ha convertido en el primer receptor per cápita de ayuda humanitaria de la UE,²⁰

¹⁸ La Troika está integrada por los tres representantes de la presidencia semestral del Consejo Europeo: la saliente, la presente y la próxima. Para mayor información, véase N. Moussis, *op. cit.*, p. 493.

¹⁹ Para mayor información del periodo 1984-1994, véase IRELA, *Diez años del Proceso de San José: un balance de la cooperación UE-AL*, Madrid, IRELA, 1994, 144 p.

²⁰ Los fondos otorgados por la Comisión Europea pasaron de 40 000 000 de ecus, en 1984, a 190 000 000, en 1996. Véase IRELA, "La UE ampliada y América Latina:

además de que cuenta con un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario para sus productos agrícolas (desde 1992) e industriales (a partir de 1998) mediante un SPG especial, hecho que se fortaleció con la creación de un Foro de comercio durante la 14 Conferencia de San José, también en 1998. Sin embargo, dicha cooperación deberá enfrentarse a la reciente postura de la mayoría de los países industrializados, la cual cuestiona los beneficios de la ayuda al desarrollo. Por ejemplo, con el fin de aligerar la carga del presupuesto comunitario, la Comisión Europea ha propuesto que una aportación cercana a 100 000 000 de euros al año —necesaria para cumplir con las prioridades del diálogo UE-Centroamérica del próximo lustro— sea financiada por los Estados miembros, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El interés de la CEE en los procesos de integración latinoamericanos no se ha reducido a la subregión centroamericana. En 1980, por ejemplo, celebró una primera conferencia ministerial con los países del Pacto Andino; en 1983, estableció con ellos un Acuerdo de Cooperación, el primero con una subregión latinoamericana, el cual fue sustituido, diez años después, por un Acuerdo Marco de Cooperación. Gracias a este último se inició, en 1994, un diálogo político informal por medio de encuentros en Europa a nivel presidencial, reuniones periódicas a nivel ministerial y a otros niveles, así como encuentros entre el PE y el Parlamento Andino. En 1996, la UE institucionalizó dicho diálogo mediante una Declaración Conjunta con la ahora Comunidad Andina (CAN).

En el acercamiento UE-CAN influyó, de manera importante, el tema de la lucha contra la producción de estupefacientes, en cuyo marco la CE ha desarrollado uno de los primeros programas de cooperación en la materia,²¹ del cual Bolivia y Perú han sido principales beneficiarios. Asimismo, el llamado SPG-Drogas fue autorizado para esta región desde 1990 y reforzado en 1995, año en que se amplió al total de las exportaciones agrícolas, industriales y pesqueras andinas, y en el que se incluyó a Venezuela como receptor. Por consiguiente, el diálogo político UE-CAN ha desarrollado una

implicaciones para las relaciones birregionales”, Madrid, IRELA (informe de conferencia núm. 3/97), 1997, p. 8.

²¹ Véase IRELA, *¿Un nuevo diálogo UE-América Latina sobre drogas?*, Madrid, IRELA (dossier 66), octubre de 1998, p. 38.

vertiente específica para el tema, desde septiembre de 1995, a través del llamado Diálogo político sobre drogas UE-CAN. Por este conducto, en 1998, los ministros de justicia e interior de las dos partes emitieron un comunicado conjunto y firmaron un acuerdo sobre precursores; un año después, en Roma, habría de celebrarse la Primera reunión UE-CAN de altos responsables técnicos de la lucha contra la droga. También en 1999, se amplió dicho diálogo hacia el resto de los países de América Latina y el Caribe. La Primera reunión de alto nivel entre la UE y América Latina y el Caribe en la lucha contra las drogas, realizada en Bruselas, decidió crear un Mecanismo de coordinación y cooperación en contra de este flagelo; este mecanismo se reuniría antes de la Cumbre Euro-latinoamericana de Río de Janeiro.

Los casos de Centroamérica y los países andinos pueden ayudar a identificar el motor estratégico que lleva a la UE a iniciar diálogos subregionales. Quizá resulte útil la distinción que hace Stanley Hoffmann entre la “alta” y la “baja” política, al referirse a la política exterior europea. Para este politólogo, la primera reúne intereses que pudieran calificarse de estratégicos como el prestigio, la seguridad nacional, la soberanía, la influencia política y el poderío internacional; por su parte, la “baja política” cubre cuestiones económicas, sociales y de diversa índole en una perspectiva de corto plazo.²² En este marco, el conflicto centroamericano constituía, para Europa, tanto una cuestión de seguridad —desde la óptica bipolar— como una oportunidad de incrementar su poderío internacional en momentos en los cuales comenzaba a vislumbrarse la posibilidad de un mundo multipolar, como resultado del fortalecimiento de la CEE y del poderío económico de Japón. Baste recordar que, para 1983, superada una segunda crisis petrolera y bajo el liderazgo del nuevo presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, se relanzó el proyecto integracionista de la CEE, así como su incipiente política exterior. De tal suerte que, para 1985, el Acta Única Europea establecía nuevos plazos para la culminación del Mercado Único Europeo e institucionalizaba lo que sería

²² Véase el estudio de Roger Morgan P., *High Politics, Low Politics: Towards a Foreign Policy for Western Union*, Washington, The Center for Strategic and International Studies (The Washington Papers, 11), 1973, 65 pp.

posteriormente su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).²³ En este contexto, no es de extrañar que el inicio del Mecanismo de San José haya constituido la primera acción exterior común entre los Estados miembros de la CEE, así como la primera reunión del Consejo fuera del territorio comunitario. La Comunidad Andina, además de permitir la proyección del modelo de integración de la CEE, también se ha convertido en una cuestión de seguridad para la UE, ya que la cocaína andina es una de las principales drogas de consumo en Europa.

El diálogo institucionalizado Grupo de Río-UE

También en el diálogo político de la UE con el Mecanismo permanente de consulta y concertación política latinoamericano (Grupo de Río) —iniciado de manera informal en 1987 e institucionalizado en diciembre de 1990, en Roma— se encuentra presente el factor estratégico. Además de su origen en el esfuerzo de un grupo de países por coadyuvar a la pacificación centroamericana,²⁴ el interés de la CEE en el Grupo de Río resulta de una reacción en contra de la hegemonía estadounidense en el subcontinente, así como de una postura pragmática, y del apoyo de España, Portugal e Italia, principalmente. Sin duda, en el orden internacional emergente, tras el fin de la guerra fría, el diálogo con el Grupo de Río permitía a la UE mantener una presencia en la región, a la vez que se agrupaban países heterogéneos en un mismo foro de consulta política, sin mayores compromisos en materia de comercio y cooperación. Para España y Portugal, el diálogo significaba un reconocimiento a su pasado colonial y, para Italia, la confirmación de las raíces latinas del subcontinente.

²³ A partir de 1987, la Cooperación Política Europea se transformó en un mecanismo de cooperación intergubernamental que, de manera gradual, ha ido cediendo competencias a las instituciones comunitarias. Véase José Javier Fernández, "El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (Madrid), núm. 1, enero-junio de 1998, p. 4.

²⁴ Sus miembros iniciales fueron: Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela; luego se amplió al resto de los países del Pacto Andino y del Cono Sur. En 1990 se integró al grupo un representante del Caribe y otro de Centroamérica.

Los países latinoamericanos han sabido sacar provecho del diálogo, aunque con muchos esfuerzos. En el ámbito de la cooperación se han logrado los avances más patentes, si bien la UE realiza únicamente labores complementarias a las políticas de los Estados miembros. Por ejemplo, en lo que respecta al presupuesto que la CEE destina para la cooperación con los países no asociados, el Grupo de Río —con apoyo del GRULA y el GRUCA que, respectivamente, agrupan a los embajadores latinoamericanos y centroamericanos en Bruselas— logró, a finales de 1995, que dicho presupuesto se asignara en partes iguales a Asia y a América Latina (antes, 65% se asignaba a Asia). Asimismo, el Grupo de Río ha contribuido al establecimiento de programas para la promoción de inversiones directas (ALINVEST, desde 1994); política energética (AL-URE); integración regional (CEFIR); formación técnica (FORCE-RÍO); e intercambios académicos y científicos (ALFA).

Además, a través del diálogo UE-Grupo de Río, se logró incluir a América Latina en los financiamientos del Banco Europeo de Inversiones, y se ha facilitado el acceso de la región a los programas marco comunitarios para la cooperación en ciencia y tecnología, especialmente a partir de la creación de un Grupo de trabajo conjunto en junio de 1998. En términos financieros, la UE se ha convertido en el primer donante de ayuda al desarrollo en América Latina; por ejemplo, entre 1976 y 1995, le consagró más de 3 700 millones de ecus y, en 1996, 2 530 millones de dólares (MDD), máximo nivel histórico (sumada la aportación de los Estados miembros).²⁵ A lo anterior habría que sumar la partida de la cooperación financiera y técnica para América Latina 1995-1999, de casi 1 500 000 ecus, así como la del periodo 2000-2006, aún no definida; además de las partidas destinadas al conjunto de países en vías de desarrollo (PVD),²⁶ a las cuales tiene acceso América Latina, y la ayuda al desarrollo que aporta cada Estado miembro de la UE a América Latina, la cual se ha visto disminuida en términos generales desde el derrumbe soviético.

²⁵ IRELA, "Cooperación con América Latina: el liderazgo de Europa", informe del 20 de abril de 1998, p. 1.

²⁶ La utilización por parte de América Latina de las partidas para el conjunto de PVD alcanzó en el periodo 1990-1994 casi un millón de ecus. Véase Comisión Europea, "Unión Europea-América Latina: actualidades y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000", COM (95) y 495 final, p. 17.

Por lo que se refiere al acceso al mercado comunitario, el diálogo político UE-Grupo de Río ha permitido abordar algunos de los problemas que encuentran los exportadores latinoamericanos como resultado del proteccionismo comunitario²⁷ y la baja competitividad de sus manufacturas, en particular desde 1992, año en que se instauró un grupo de trabajo sobre temas económicos y comerciales. Sin embargo, lo que realmente ha flexibilizado la postura comunitaria es el dinamismo mostrado por las economías latinoamericanas desde finales de los años ochenta, y la consiguiente propuesta norteamericana de crear una zona de libre comercio de Las Américas a fines de 1994. Lo anterior llevó a la UE a contemplar el establecimiento de zonas de libre comercio mediante acuerdos de asociación con el Mercosur, Chile y México a partir de 1995 y, también, a ampliar el SPG a Centroamérica y los países andinos, de forma recíproca en el primer caso y unilateral en el segundo. Ante el reclamo de apertura por parte del Grupo de Río, la UE había respondido que, a diferencia de los países asiáticos, América Latina no había sabido aprovechar el SPG durante la década perdida de los ochenta, otorgado a la región desde 1971 como un instrumento unilateral de ayuda al desarrollo.²⁸ Sin embargo, como han argumentado los países latinoamericanos, el SPG europeo ha funcionado más bien como un resguardo para protegerse de los productos más competitivos en el ámbito agrícola y en algunos sectores manufactureros. En el caso de la Política Agrícola Común (PAC),²⁹ uno de los pilares de la integración comunitaria, los Estados miembros acordaron ceder sus facultades a las instituciones de la CEE, lo que dio lugar a un complejo sistema de subsidios y ayudas agrícolas que persisten, no obstante las reformas de 1988 y 1992. Es un hecho que la PAC absorbe casi tres cuartas partes del presupuesto comunitario y se ha convertido en el principal tema de la llamada

²⁷ El Grupo de Río ha identificado doce instrumentos de la UE que incluyen mecanismos de defensa comercial explícita o implícita. Véase Roberto Smith, "Las relaciones de América Latina y Europa", en CELARE, *Construyendo el siglo XXI*, Santiago de Chile, CELARE, 1996, p. 72.

²⁸ Consejo de la UE, "Conclusiones de los ministros y de los representantes de los Estados miembros sobre las relaciones de la Comunidad Europea y América Latina", Bruselas, Comisión Europea, 1987.

²⁹ Véase Forum Europe, *Europa y Latinoamérica, perspectivas para las relaciones entre la UE y el Grupo de Río*, Bruselas, Comisión Europea, 1996, p. 5.

Agenda 2000. Por otra parte, resulta claro que la UE ha eludido el otorgamiento de preferencias comerciales a América Latina y que, a través del SPG, ha privilegiado la cooperación comercial sobre la liberalización comercial, aludiendo a la preeminencia del sistema de comercio multilateral.

El diálogo UE-Grupo de Río ha logrado las mayores convergencias en el ámbito político, aunque menores resultados materiales. En primer lugar, los principales temas de la “alta política” comunitaria han estado en la agenda del conjunto de encuentros entre las partes. En materia de seguridad, la Unión Europea Occidental —brazo militar de la UE, conforme al Tratado de Maastricht— ha definido, como temas fundamentales del diálogo político con América Latina, el reforzamiento de la democracia, los derechos humanos, los procesos de integración y la lucha contra las drogas.³⁰ El respeto a los derechos humanos y la democracia —temas controvertidos, dada su relación con los asuntos internos de los Estados—, han sido incluidos en todas las agendas del diálogo, tanto por interés de la UE como por el de los países centroamericanos y algunas jóvenes democracias latinoamericanas (Chile, Argentina). El Grupo de Río ha pugnado por que el derecho al desarrollo se incluya dentro de los derechos humanos, los cuales, desde la óptica de los países industrializados, cubren únicamente los de índole política.

A partir de los años noventa, la lucha contra las drogas ha sido visualizada desde la óptica de la responsabilidad compartida. Si bien los flujos de droga que la UE recibe provenientes de Asia y Europa del Este son mayores que los de América Latina, el interés compartido ha llevado a que el tema forme parte de todos los diálogos subregionales, incluso, desde 1996, el Caribe. En 1997 se estableció un grupo de trabajo birregional América Latina-UE, del cual surgió, en marzo de 1998, un mecanismo de cooperación previo a la sesión extraordinaria de la AGONU sobre estupefacientes; asimismo, se han realizado dos seminarios sobre drogas y ciudades (Santiago de Chile, en 1997, y Oporto, en 1998),³¹ además de la citada primera reunión de alto nivel de 1999.

³⁰ Véase M. Ch. Barre, *op. cit.*, p. 24.

³¹ IRELA, *¿Un nuevo diálogo UE-América Latina sobre drogas?...*, p. 43.

Otro tema frecuente en el diálogo Grupo de Río-UE ha sido el del desarme; a partir de 1997, como resultado de la ampliación de la UE a países reconocidos por su neutralidad, se han desarrollado seminarios sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Además, se han realizado encuentros *ad hoc* acerca de temas estratégicos para la UE, como la celebración en 1996 de una conferencia conjunta relativa a la energía (Caracas), y un seminario sobre el impacto de movimientos de capitales. En el último lustro, la agenda del diálogo birregional ha incluido temas nuevos, como la lucha contra la corrupción, el terrorismo y el deterioro ambiental, algunos de los cuales han sido reconocidos como amenazas mundiales.

Sin duda, en los últimos cinco años, el diálogo UE-Grupo de Río se ha caracterizado por la marcada tendencia hacia un creciente entendimiento mutuo entre las dos regiones que representan. Así lo han mostrado las reuniones ministeriales de Sao Paulo (1994), París (1995), Cochabamba (1996) y Panamá (1998). En el caso específico de la reunión de Sao Paulo, realizada después de la primera visita de un presidente de la Comisión Europea a América Latina, en 1993, el diálogo dio un salto cualitativo al asumirse el compromiso de lograr “una asociación genuina” en los diversos campos de la relación, mediante nuevas estructuras de diálogo y cooperación.³² Ello generó una serie de análisis por ambas partes; entre ellos, una primera estrategia para América Latina elaborada por la presidencia alemana en 1994. Al año siguiente, la reunión ministerial de París reiteró el interés en “una asociación nueva y amplia”, y definió el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales como elementos esenciales del desarrollo sostenible.³³

Por primera vez, y a cinco años de institucionalizado el diálogo, la reunión ministerial de Cochabamba contempló la “liberalización recíproca y progresiva de los intercambios” a través de la

³² Por ejemplo, se acordó orientar la cooperación hacia áreas definidas por los países latinoamericanos, desde una estrategia de mediano y largo plazos. Véase IRELA, “La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional”, documento de base de abril de 1997, p. 2.

³³ Para una comparación entre los principales temas del diálogo institucionalizado UE-Grupo de Río en sus primeros cinco años, véase IRELA, *ibid.*, p. 6.

asociación con el Mercosur, México, y Chile. Sin duda, este avance tuvo su origen en la firma de declaraciones conjuntas en junio y diciembre de 1995 con dichos países, así como en las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995, en el cual se adoptaron las orientaciones para las relaciones entre la UE y América Latina en el periodo 1996-2000. Además, en Cochabamba se reconoció la importancia de la participación de la sociedad civil en la cooperación entre las dos regiones y se incluyó, también por primera vez, un apartado destinado a acciones conjuntas en la lucha contra las drogas.

En la última reunión entre el Grupo de Río y la UE, en Panamá, en 1998, se apoyaron los derechos laborales y las medidas contra el racismo, incluido el caso de los migrantes; también se acordó celebrar la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC) en Río de Janeiro, Brasil, los días 28 y 29 de junio de 1999, anunciada conjuntamente desde septiembre de 1998 en la Asamblea General de la ONU, y se fijaron sus objetivos. Cabe señalar que, desde la séptima reunión ministerial de Noordwijk, Países Bajos (1997), se había planteado la importancia de un encuentro de este tipo, tras el interés franco-español y la propuesta realizada por España en la sexta Cumbre Iberoamericana (noviembre de 1996), avalada por los demás países de la UE en marzo de 1997. Por esas mismas fechas, durante su visita a Brasil, el presidente francés, Jacques Chirac, propuso una Cumbre UE-Mercosur, que habría de celebrarse de manera paralela a la Cumbre Eurolatinoamericana.

En virtud de que la Cumbre Eurolatinoamericana sería celebrada en 1999, el encuentro ministerial entre el Grupo de Río y la UE, que tendría lugar en Portugal, fue pospuesto para el año 2000. México, en su calidad de Secretaría pro t mpore, propuso realizar la 13 Cumbre del Grupo de Río los días 28 y 29 de mayo de 1999, antes de la Cumbre Eurolatinoamericana; ello con el objeto de permitir la concertación de las subregiones latinoamericanas en torno a los planteamientos concretos que llevarían ante la UE. En efecto, como resultado de la reunión de Cancilleres del Grupo de Río, celebrada previamente en Veracruz, se llegó a la Cumbre Eurolatinoamericana con ideas claras acerca del “patrimonio histórico consolidado de los consensos básicos del Grupo de Río”, es decir, de los logros alcanzados y los retos que enfrenta.

De manera acorde con las tendencias señaladas, entre los objetivos de la Cumbre Eurolatinoamericana destaca la instauración de una nueva asociación estratégica que fortalezca el diálogo político institucional, e impulse un avance cualitativo en el intercambio económico y de cooperación entre ambas regiones.

En lo que toca a los preparativos de la Cumbre de Río, vale la pena destacar que mientras la presidencia alemana del Consejo parecía enfocarse en los temas internos de la UE, la parte latinoamericana avanzaba en la agenda temática y el formato de la reunión a través de once grupos de trabajo, formados por diversos países latinoamericanos, en torno a una veintena de propuestas dentro de los tres ejes que habían sido acordados: asuntos políticos, económico-comerciales y sociales-culturales.³⁴ En el plano formal, el reto era lograr que el encuentro global de las dos regiones no se diluyera en encuentros subregionales, y que estos últimos contaran con la participación de los 15 jefes de Estado y de Gobierno de la UE y no sólo de la Troika del Consejo Europeo.

Los nuevos diálogos políticos

Entre los diálogos políticos de reciente aparición están el de la UE con el Mercosur, Chile y México. La mera existencia de los diálogos con estos dos países se aleja de la tendencia comunitaria a privilegiar el diálogo con regiones. Este cambio de postura de la UE quedó plasmado en el documento de base sobre sus relaciones con América Latina y el Caribe, elaborado por la presidencia alemana del Consejo en octubre de 1994,³⁵ el cual constituyó la primera es-

³⁴ El primer eje contemplaba el fortalecimiento del diálogo en temas de la alta política de la UE (democracia, derechos humanos, medidas de apoyo a la seguridad y reforzamiento de la confianza, lucha contra las drogas, delincuencia organizada y terrorismo), así como un reconocimiento de la UE a los avances de la región y, en particular, al Grupo de Río. El segundo eje se centraba en los temas de acceso y liberalización de mercados, flujos financieros y de inversiones y compatibilidad de los procesos de integración. Finalmente, el último eje se ocupaba de asuntos educativos, científico-técnicos, desastres naturales, reducción de deuda y participación de la mujer. Todo ello enfocado a la adopción de un documento político, o declaración, y un plan de acción.

³⁵ De modo fundamental, propone una nueva asociación reconociendo los avances en la región como mercado emergente, un reforzamiento del diálogo y la cooperación, y la promoción del comercio e inversión; todo ello por medio de

trategia de política exterior de la UE hacia la región, en respuesta a la que tres meses antes había presentado la Comisión Europea para Asia.³⁶ Entre los principales puntos, se encuentra el reconocimiento tanto de subregiones como de países que ameritan un trato específico. En este marco se inscribe la suscripción, en París, en 1995, de dos declaraciones conjuntas políticas, una con el Mercosur y otra con México, en las cuales las partes relanzaban la relación hacia un status de países asociados e institucionalizaban un diálogo político periódico, si bien este último ya se encontraba presente en la mayoría de los acuerdos de tercera generación.³⁷ Finalmente, en el caso de Chile, una declaración similar se adoptó en diciembre, en forma paralela a la firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur, primero de este género con algún país latinoamericano. Podría decirse que el interés de la UE en privilegiar a este organismo de integración, con el cual concentra 52% de sus exportaciones, además de retomar el modelo comunitario, obedece a la eventual creación del área de libre comercio de América del Sur, proyectada por Brasil para el 2006,³⁸ la cual podría ampliarse a Chile y a la propia Comunidad Andina. En tanto, los acuerdos con Chile y México fueron firmados, respectivamente, en junio de 1996 y diciembre de 1997. Dichos acuerdos anexaron las declaraciones conjuntas citadas.³⁹

Los lineamientos del diálogo político contenidos en los acuerdos de asociación con estos tres nuevos interlocutores latinoamericanos son similares: establecen encuentros periódicos a nivel

acercamientos subregionales o específicos. Para mayor información, véase Consejo de la UE, "Basic Document on the Relations of the European Union with Latin America and the Caribbean", Luxemburgo, 31 de octubre de 1994, 7 pp.

³⁶ Véase Comisión Europea (comunicación de la Comisión al Consejo), "Hacia una nueva estrategia asiática", COM (94) 314 final, 27 de julio de 1994.

³⁷ Cabe señalar que este tipo de acuerdos incrementa los ámbitos de la cooperación y, en general, introduce las llamadas cláusulas democrática y evolutiva, además de un mecanismo de diálogo político. Para mayor información véase M. Ch. Barre, *op. cit.*, p. 21.

³⁸ Véase IRELA, "Preparando la asociación UE-Mercosur: beneficios y obstáculos", informe del 20 de noviembre de 1998, p. 4.

³⁹ Los títulos oficiales de cada acuerdo son: Acuerdo de concertación política, asociación económica y cooperación, en el caso de México; Acuerdo marco interregional entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el Mercado Común del Cono Sur y sus Estados miembros; y Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Europea y Chile.

de jefes de Estado con la presidencia de la Comisión, el comisario encargado de las relaciones con América Latina, y la Troika del Consejo; encuentros a nivel ministerial con el comisario correspondiente; así como reuniones de altos funcionarios y encuentros entre las instancias parlamentarias de cada parte. En cuanto al contenido, definen los principios comunes que fundamentarán el diálogo—incluidos los derechos humanos—, los objetivos que se pretenden alcanzar y el mecanismo para hacerlo, además de la posibilidad de realizar iniciativas conjuntas en el plano internacional, en los ámbitos de la paz, la seguridad y el desarrollo regional.

Los otros diálogos políticos

Desde mediados de los años setenta, los países del Caribe mantienen un diálogo con la UE a través del Cariforum, de manera independiente del resto del subcontinente, al ser también miembros del grupo de países ACP. Sus miembros más recientes son Haití y República Dominicana, por iniciativa de Francia y España. Aunque Cuba no cuenta con un acuerdo con la UE, a partir de la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1994—con la Comunidad del Caribe, Cuba y el G-3—, la UE le ha permitido participar en el Cariforum. De hecho, la UE mantiene lazos con la isla en materia de ayuda humanitaria, ayuda a organizaciones no gubernamentales (ONG), SPG, cooperación hacia las reformas económicas, e inversiones por parte de empresas europeas. Sin embargo, aunque la UE prohibió a sus agentes económicos someterse a la aplicación unilateral por parte de Estados Unidos de la Ley Helms-Burton, posteriormente fue girando su postura hacia una mayor condena al gobierno castrista. En el reducido avance en la relación UE-Cuba han influido, también, las fricciones del actual gobierno español—de centro derecha— con el gobierno de Castro. De hecho, durante la presidencia española del Consejo, éste solicitó buscar un acercamiento con la isla, condicionado a sus avances democráticos.⁴⁰ Al parecer, este requisito llevó a las relaciones a un estancamiento en 1996 y 1997, el cual sólo habría de ser superado a finales de 1998, en la

⁴⁰ Véase Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las relaciones de la UE y Cuba”, COM (95) 306 final, 28 de junio de 1995.

última Cumbre Iberoamericana. De ahí que la presencia cubana en la Cumbre Eurolatinoamericana se haya constituido en una ocasión propicia para la incorporación de Cuba en un mecanismo de diálogo político latinoamericano con la UE, más allá de su participación en el GRULA de Bruselas.

Finalmente, cabe destacar que la UE mantiene un status de observador permanente ante diversas instancias regionales latinoamericanas, como la Organización de los Estados Americanos, el Sistema Económico Latinoamericano y la Asociación Latinoamericana de Integración.

Los interlocutores

Como trató de subrayarse en las páginas anteriores, existen diversos diálogos entre la UE y las principales subregiones de América Latina, además del que se tiene con el Grupo de Río. Esta diversidad de interlocutores por parte de América Latina tiene su contraparte en la propia UE. A lo anterior se suma el efecto de las corrientes globalizadoras de las dos últimas décadas en ambas regiones; debido a éstas, cada vez es más evidente la presencia de nuevos actores en la esfera internacional, como es el caso de las ONG —incluidos los sectores académico, sociales y culturales— y de las empresas transnacionales.

Los interlocutores latinoamericanos

En el caso de América Latina, más allá de los actores reconocidos por la UE, existen otros de reciente aparición con los cuales la UE aún no tiene un diálogo político, como el G-3 y el grupo de países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). A finales de 1994, la Comisión Europea se planteó la posibilidad de establecer un acuerdo de cuarta generación con el G-3, en un estudio sobre el fortalecimiento de las relaciones con México.⁴¹ Por su parte, ante el estancamiento de la iniciativa de Canadá a favor del establecimiento de una zona de libre comercio a nivel bilateral

⁴¹ Es decir, una asociación o partenariado. Véase Comisión Europea, "Pistes de réflexion sur le futur des relations économiques entre la Communauté Européenne et le Mexique", Bruselas, documento de trabajo, 19 de octubre de 1994, p. 10.

con la UE, dicho país sugirió hacerlo entre la UE y el TLC en su conjunto.⁴² Por otra parte, tampoco se ha vinculado a la UE con las cumbres iberoamericanas que se celebran cada año, desde 1991, ni sus conclusiones han sido retomadas en el diálogo político entre la UE y el Grupo de Río. Finalmente, existe otro diálogo político *de facto* que tiene lugar en las visitas mutuas de jefes de Estado y de gobierno, entre países de las dos regiones, así como el que mantienen sus respectivos órganos legislativos. Los acuerdos de tercera generación, vigentes actualmente para el conjunto de América Latina (salvo para el Caribe, el Mercosur, Chile y Cuba), contemplan encuentros al más alto nivel con la Troika del Consejo, el presidente de la Comisión o el PE, pero no consideran los encuentros de este tipo que tienen lugar como parte de la política exterior de cada Estado, comunitario o latinoamericano, ni sus foros legislativos bilaterales.

Los interlocutores europeos

El limitado nivel de integración de la UE en materia de política exterior hace que tanto los Estados miembros como las principales instituciones comunitarias constituyan interlocutores activos en el diálogo político UE-América Latina; es muy probable que esta situación continúe durante el primer lustro del siglo XXI. En efecto, debido al carácter funcionalista del proceso de integración comunitario —que avanza con base en los consensos logrados en los aspectos técnicos y económicos y, a partir de ellos, en los de índole política—, la comunitarización de la política exterior ha sido lenta, debido, sobre todo, a que afecta la soberanía de los Estados miembros. Lo anterior lleva a cuestionar la efectividad de la PESC, mecanismo en el cual se inscribe el ejercicio del diálogo político de la UE al alba del milenio.

El último tratado de la UE (Amsterdam, diciembre de 1997) extiende algunas competencias de política exterior de los Estados miembros a las instituciones comunitarias, mediante el mecanismo de cooperación. Este último implica la concertación interguber-

⁴² Solamente logró renovar su Declaración transatlántica (1990) por una Declaración conjunta en abril de 1997, la cual incluye la instrumentación de un Plan de acción que contempla, entre otros objetivos, el incremento de los flujos comerciales bilaterales en los términos definidos por la Organización Mundial del Comercio.

namental para la aprobación de los temas más delicados por consenso, y la votación por mayoría calificada para los de menor relevancia en el seno del Consejo de la Unión, con la participación de la Comisión y la aprobación del PE.⁴³ El complejo mecanismo no permite la construcción de una plena política comunitaria. De ahí que el diálogo político de la UE con el exterior requiera de la participación de las instituciones comunitarias y de la de los Estados miembros.⁴⁴ Dado el reducido nivel histórico de América Latina en la escala de prioridades europeas, será probablemente más fácil encontrar posturas y acciones comunes de la UE en aspectos que involucren sus intereses de alta política.

Los Estados miembros de la UE

En el marco anteriormente descrito, para América Latina y el Caribe resulta de gran importancia cultivar el interés que algunos Estados miembros de la UE han mostrado por el subcontinente con vistas a impulsar el diálogo político birregional y concretar acciones de beneficio mutuo.

Alemania. Alemania ha manifestado un interés permanente, en particular con respecto al Cono Sur y México. Ello resulta de la presencia de migraciones alemanas a Sudamérica durante las dos conflagraciones mundiales, del dinamismo económico de la subregión y del establecimiento del TLC, por el cual México se ha convertido en base exportadora a otros mercados. Estas tendencias se han traducido en importantes flujos de inversión y comercio, además de que Alemania se ha convertido en el principal donante europeo a América Latina.⁴⁵ Cabe señalar que el interés de este país se ha mantenido no obstante la alta prioridad que ocupa Europa Oriental a partir de la posguerra fría y el severo ajuste económico que ha tenido que realizar a raíz de su unificación. Ejemplos de la positiva intervención alemana en el diálogo político UE-

⁴³ Título quinto del Tratado de Amsterdam.

⁴⁴ Por lo menos hasta la próxima reforma de los tratados de la UE, que deberá realizarse tres años antes del ingreso de nuevos miembros.

⁴⁵ IRELA, "Cooperación con América Latina: el liderazgo de...", p. 3.

América Latina se observan en la primera estrategia de política exterior ya citada, así como en su impulso a la relación con el Mercosur, Chile y México en la Cumbre Europea de Essen (diciembre de 1994). En la primera mitad de 1999, Alemania asumió de nueva cuenta la presidencia del Consejo; aunque le corresponde avanzar en temas relevantes del proceso de integración comunitario, manifiestos en la agenda 2000, que implican la reforma de la PAC y la asignación de un presupuesto para la ampliación a los siete nuevos candidatos a la UE, este país logró impulsar la relación con América Latina y el Caribe en el seno de la Cumbre Eurolatinoamericana.

España. La realización de la Cumbre Eurolatinoamericana, y con el Mercosur, debe atribuirse, en cierta medida, a este país. España es, sin duda, el segundo pilar en el diálogo UE-América Latina; representa, además, la cuarta fuente de ayuda al desarrollo regional y, en 1997, el primer inversionista, en telecomunicaciones y servicios financieros, principalmente. España ha superado así el papel histórico de Gran Bretaña.⁴⁶ En la medida en que la economía española ha alcanzado niveles de crecimiento y estabilidad monetaria cercanos a la media comunitaria —hoy pertenece a la zona euro—, se ha incrementado su capacidad exportadora, al integrarse en los procesos de producción global y aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen los países latinoamericanos. En materia de diálogo político con la región, más allá de su papel impulsor en la Cumbre Iberoamericana, cabe destacar que durante el ejercicio de la presidencia española del Consejo, en la segunda mitad de 1995, se firmó el nuevo acuerdo con el Mercosur y la declaración con Chile. Sin embargo, el interés español no se reduce a sus ex colonias americanas: también impulsó en esa fecha la relación con Estados Unidos, mediante un Plan de acción, e institucionalizó el diálogo político con los países del Mediterráneo.

Francia. Este país ha impulsado en diversas ocasiones las relaciones con América Latina; además de haber apoyado

⁴⁶ Véase IRELA, *La nueva Europa y su impacto en América Latina...*, p. 9.

las reuniones cumbres con América Latina y el Caribe y con el Mercosur, durante su turno en la Presidencia del Consejo, en el primer semestre de 1995, se firmaron las declaraciones conjuntas solemnes con este último organismo regional y con México. Francia fue uno de los promotores de la asociación con México desde principios de 1994, y con el Mercosur y Chile, en la Cumbre de Cannes de 1995. Sin embargo, los intereses franceses en sectores como el agrícola han llegado a estancar la negociación del acuerdo con México, y el inicio de negociaciones del capítulo comercial con el Mercosur.⁴⁷ Esto último resulta de la competencia real que significaría un mayor acceso de las exportaciones del Mercosur, en su mayoría productos agrícolas, a la UE, si bien no es el caso de México, con el cual ya se han celebrado varias rondas de negociaciones. Además, Francia es el principal pilar del status preferencial del cual gozan sus ex colonias en los países ACP y en el Mediterráneo. No obstante, la reciente postura del gobierno francés a favor de la condonación de la deuda de los países en vías de desarrollo, su apoyo a Centroamérica tras la catástrofe del huracán Mitch y la aprobación del presupuesto de la Agenda 2000 —en la Cumbre Extraordinaria de Berlín de marzo de 1999— hacen pensar que este país podría favorecer el inicio de negociaciones, en el corto plazo, de la segunda etapa del acuerdo con el Mercosur y Chile.

Gran Bretaña. Como potencia comercial e inversionista, Gran Bretaña jugó un papel relevante en América Latina como contrapeso de Estados Unidos en el siglo XIX, papel que ha conservado en cierta medida hasta la actualidad; en cambio, su ayuda al desarrollo de la región ha sido mínima. En lo que se refiere a la Inversión Extranjera Directa (IED), Gran Bretaña fue, hasta 1990, el primer inversionista europeo en América Latina.⁴⁸ En materia comercial, su postura se ha caracterizado,

⁴⁷ Si bien, en la última visita del presidente argentino Carlos S. Menem a Francia, se acordó realizar un foro agrícola para analizar los obstáculos existentes. IRELA, "Preparando la asociación UE-Mercosur: beneficios y...", p. 10.

⁴⁸ IRELA, *La nueva Europa y su impacto en América Latina...*, p. 9.

en ocasiones, por un gran pragmatismo en favor de la liberalización comercial prevista en los acuerdos de asociación; en otras, como resultado de su postura crítica ante el proceso de integración comunitaria, ha bloqueado el avance de las relaciones, como en el caso de México durante la aprobación de su mandato de negociación.

Los Estados miembros restantes de la CE. Los otros miembros de la Europa comunitaria han tenido un papel menos relevante con respecto a América Latina. Entre éstos destaca Italia, primer donante de ayuda al desarrollo a la región hasta inicios de los años noventa y, actualmente, en materia de cooperación contra las drogas. En cuanto al diálogo político entre la UE y el Grupo de Río, baste señalar que éste se institucionalizó durante la presidencia italiana del Consejo. En lo que se refiere a Portugal, a pesar de sus vínculos históricos con Brasil, no ha logrado una representación importante en la región en términos económicos, aunque sí en términos políticos (Cumbre Iberoamericana). Países Bajos ha sobresalido en los últimos años por el incremento de sus inversiones en la región en el sector manufacturero. De los países que se incorporaron a la UE en 1995, Austria, Finlandia y Suecia, sobresale el último por su apoyo a la pacificación en Centroamérica, así como por su ayuda al desarrollo de los países menos avanzados. Finalmente, en lo que toca a los países que podrán incorporarse a la UE —Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta (este último aprobado recientemente)—, su participación en el diálogo político con América Latina podría incrementar el conocimiento mutuo respecto a la competencia real que cada parte significa para la otra. Sin duda, el Mecanismo de cumbres eurolatinoamericanas resulta una plataforma única para que los países comunitarios con mayor interés en América Latina impulsen más la relación con el subcontinente, sobre todo en la perspectiva del eventual establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas para el 2005.

Las instituciones comunitarias

Más allá del impacto de las posturas de los Estados miembros en el diálogo político UE-América Latina, las instituciones comunitarias jugarán un papel cada vez más importante en la medida en que avance el proceso europeo de integración. En el caso de la Comisión Europea, destaca su función como ejecutora de las decisiones del Consejo, gestora de los programas de cooperación y resoluciones de las conferencias ministeriales y promotora de nuevas iniciativas en la relación. En particular, esta última facultad la convierte en un motor técnico de nuevos programas y proyectos comunitarios. Además, su facultad de asignación del presupuesto comunitario repercute en el destino de los recursos para la cooperación al desarrollo.

En cuanto al diálogo político, la Comisión Europea es la institución que representa a la UE en los foros institucionalizados, junto con los representantes de los Estados miembros, además de que realiza estudios por solicitud del Consejo respecto al estado de las relaciones y la forma de fortalecerlas. La reciente renovación de los miembros de la Comisión Europea requerirá de la restitución de los lazos establecidos por el comisario Manuel Marín, en el caso de las relaciones con América Latina, quien permaneció en el cargo por más de diez años, así como por el comisario encargado de las relaciones comerciales exteriores con los países desarrollados, quien visitó por primera vez América Latina (Brasil y Chile) en 1997, en apoyo a las asociaciones con el Mercosur y Chile.

Las primeras evaluaciones de la CEE sobre su relación con América Latina datan de 1975;⁴⁹ sin embargo, ésta sólo recibió un nuevo impulso hasta el ingreso de España y Portugal a la CEE, en 1986, como se reflejó en el estudio de 1987 de la Comisión Europea respecto a sus relaciones con América Latina,⁵⁰ al cual siguió un

⁴⁹ Aunque la cooperación financiera y técnica a la región comenzó desde 1973, sólo se reguló en 1982. Para mayor información sobre la cooperación de la CE a América Latina, véase Francisca Méndez Escobar, "La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno 1995-1996, pp. 91-122.

⁵⁰ Véase Consejo de la UE, "Conclusiones de los ministros y de los representantes de los Estados miembros sobre las relaciones de la Comunidad Europea y América Latina..."

primer análisis plurianual de la cooperación financiera y técnica a Asia y América Latina, así como del diálogo con ambas regiones, cuyo principal resultado fue la asignación de dicho rubro en razón de 65% para Asia y 35% a América Latina;⁵¹ a partir de 1995, como anteriormente se señaló, el Grupo de Río logró que el presupuesto que la CE destina para la cooperación con los países no asociados se asignara en partes iguales a Asia y a América Latina.

A principios de los años noventa, las primeras orientaciones quinquenales para la cooperación en general continuaron definiéndose de manera conjunta para estas dos regiones, al tratarse ambas de países no asociados,⁵² si bien ya existía desde 1990 una Dirección específica para América Latina en la Comisión Europea. Sin embargo, al renovarse para el quinquenio posterior en 1995,⁵³ por primera vez se separó a las dos regiones por iniciativa de la presidencia española del Consejo. Finalmente, en marzo de 1999, la Comisión Europea presentó al Consejo las orientaciones correspondientes a América Latina y el Caribe para el periodo 2000-2006.⁵⁴ En lo sustancial, éstas retoman las del periodo anterior.

En efecto, el documento reciente busca consolidar la estrategia de 1995, la cual propone una asociación con las economías emergentes, así como continuar con la ayuda al desarrollo y la apertura comercial unilateral con los países menos avanzados; cada vertiente, con un diálogo específico. De hecho, las orientaciones de 1995 representan un claro esfuerzo de la presidencia

⁵¹ En virtud del mayor dinamismo asiático. Véase Comisión de las Comunidades Europeas, *Le dialogue Europe-Amérique Latine-Asie, la coopération financière et technique, 1976-1989*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1991.

⁵² Véase Comisión Europea, "Orientaciones para la cooperación con los países de América Latina y de Asia", COM (90) 176 final, 11 de junio de 1990.

⁵³ Comisión Europea, "Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000", COM (95) 495 final. Previamente a estas orientaciones, y como resultado del documento de base de la presidencia alemana, entre octubre de 1994 y junio de 1995, la Comisión elaboró sendas orientaciones para fortalecer las relaciones con el Mercosur, México y Chile.

⁵⁴ Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI", COM (1999) 105 final, 9 de marzo de 1999, 31 pp.

española por resaltar el valor estratégico de la región. Entre los aspectos innovadores de las orientaciones de 1999 destacan, en lo político, la redefinición de la asociación como “estratégica” por la madurez del diálogo alcanzado, la búsqueda de posiciones comunes en los foros internacionales, el aprovechamiento de la Cumbre Eurolatinoamericana de 1999 para consolidar el diálogo con el conjunto de la región —además de los existentes a nivel subregional y bilateral— y la inclusión en el diálogo, a la par de los actores públicos, de la sociedad civil. En lo económico, dichas orientaciones muestran la voluntad de atender las turbulencias financieras internacionales y los costos sociales de la liberalización; en materia de cooperación, se prevé la realización de planes de acción conjuntos y la asignación de recursos a los países menos avanzados, en sectores escogidos por la UE. Todo ello con un enfoque de respeto medioambiental y laboral.

Como se observa, en estos últimos aspectos se endurece la postura comunitaria. En todo caso, hay que tener en cuenta que las orientaciones de la Comisión Europea, al ser aprobadas por el Consejo y el PE, adquieren rango de reglamento con vigencia durante el periodo estipulado.

Por otro lado, la Comisión Europea también ha realizado estudios dirigidos al conjunto de países en desarrollo, que afectan la relación con Latinoamérica. Tal es el caso de los reglamentos de noviembre de 1991 y mayo de 1995, solicitados por el PE, para la aplicación de disposiciones sobre derechos humanos y principios democráticos en acuerdos con países no comunitarios.⁵⁵ En dichos reglamentos se establece la obligatoriedad de incluir una mención al respecto, tanto en los considerandos, la primera cláusula de cada acuerdo —donde se designa como un elemento esencial—, como en las disposiciones finales que regulan su no ejecución. Al constituir este rubro un tema fundamental del diálogo político UE-América Latina, conviene que los interlocutores latinoamericanos conozcan dichos documentos en caso de la eventual injerencia de este órgano

⁵⁵ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países”, COM (95) 216 final, 23 de mayo de 1995, 21 pp.

en los asuntos internos de la región. Cabe recordar que la propia UE omitió tratar dicho tema en la primera Cumbre Euroasiática al percibir una gran sensibilidad por parte de sus interlocutores,⁵⁶ con lo cual, además de violar sus regulaciones, optó por privilegiar las relaciones comerciales y económicas con esta región que representa un importante competidor ante el mercado comunitario.

El PE ha elaborado diversos estudios sobre la relación entre la UE y América Latina, sobre todo a partir de la creación, en 1988, de dos delegaciones regionales, para el Cono Sur, y para Centroamérica y México, respectivamente.⁵⁷ Dichos estudios se discuten por el pleno de cada delegación y por la Comisión correspondiente, ya sea la de relaciones políticas o económicas exteriores, en vísperas de la ratificación de un acuerdo o frente a alguna propuesta de resolución. Dada la tendencia creciente a que el PE incremente sus poderes de codecisión en la UE, conviene que este órgano cuente con un conocimiento adecuado de la realidad latinoamericana. Por ello, además de la imagen que los europarlamentarios se forman de la región a partir de las interpelaciones que se realizan regularmente a los miembros de la Comisión Europea, así como de la visita al PE de altos funcionarios latinoamericanos, se deben aprovechar en mayor medida las reuniones con el Parlatino y otras instancias parlamentarias subregionales o bilaterales. Además de promover pronunciamientos sobre temas de urgencia, el PE tiene la facultad de bloquear el establecimiento de tratados o programas específicos con la región, así como asignaciones presupuestarias. Aunque el PE manifestó su interés por participar directamente en la Cumbre Eurolatinoamericana, ello no es aún una práctica comunitaria en los formatos de las cumbres realizadas; su papel se ha limitado a sancionar lo negociado por el ejecutivo comunitario.

El Consejo de la Unión define los contenidos que la UE desea incorporar en el diálogo político y en la cooperación y aprueba toda nueva disposición comunitaria, incluidos los mandatos para que la Comisión Europea pueda negociar algún acuerdo en nombre de la UE.

⁵⁶ Aunque en la segunda Cumbre se trató el tema de manera discreta. Véase IRELA, *La nueva Europa y su impacto en América Latina...*, p. 43.

⁵⁷ Véase Parlamento Europeo, "Relaciones de cooperación entre la CE y los países en desarrollo de Asia y América Latina", documento A2-0222/88 Parte A, 1988.

En el marco de la PESC, le corresponde adoptar declaraciones comunes sobre situaciones conflictivas en América Latina; para ello, cuenta con un secretariado que elabora análisis sobre temas latinoamericanos en los cuales se sustentan las decisiones del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y, posteriormente, del conjunto de ministros de Relaciones Exteriores reunidos en su seno. En el caso del diálogo político institucionalizado, los acuerdos entre la UE y América Latina a nivel ministerial debieran facilitar el fortalecimiento de la relación, mientras que, en el caso de la Cumbre, al constituir un foro en el cual participan los jefes de Estado que integran el Consejo Europeo —órgano impulsor político de la UE—, es probable que la aprobación de proyectos específicos por parte del Consejo de la Unión sea más fluida.

Finalmente, más allá de los actores nacionales, regionales e institucionales en el diálogo UE-América Latina, en las últimas dos décadas han surgido nuevos interlocutores en la agenda global, como son las ONG, las cuales participan de forma creciente en los foros internacionales y encuentros de diálogo político. De hecho, la Comisión Europea financia muchas de ellas por medio de su Agencia de Ayuda Humanitaria (creada en 1992). Además, las principales ONG europeas cuentan con oficinas en Bruselas, con el fin de realizar labores de cabildeo ante las instituciones comunitarias, a favor de algún tema de su interés, como los derechos humanos, el medio ambiente y la ayuda al desarrollo, temas del diálogo político UE-América Latina. En este marco, no es de extrañar que muchos de los asuntos en los que la Comisión Europea, los Estados miembros o sus representantes ante el PE han mostrado mayor interés sean producto de la presión ejercida por diversas ONG de alcance internacional o nacional, ante los respectivos funcionarios comunitarios. Esta última observación también se aplica a las empresas transnacionales, otro actor de creciente importancia en la esfera internacional. De ahí que las visitas de jefes de Estado a terceros países incluyan una comitiva empresarial, a la vez que toda negociación de un acuerdo comercial incluye sesiones en el “cuarto de al lado” con representantes del sector empresarial y, en ocasiones, del sindical. De acuerdo con lo anterior, es probable que ambos actores cuenten, en el futuro cercano, con algún espacio de participación *ad hoc* en los diálogos entre América Latina y la UE.

El diálogo político en el nuevo milenio

Ante el advenimiento de una nueva era en la que deberán compatibilizarse las fuerzas de globalización y regionalización que viven tanto la UE como América Latina y el Caribe, el décimo aniversario del diálogo político institucionalizado entre la UE y el Grupo de Río marca la necesidad de hacer una pausa que permita reflexionar sobre la mejor manera de profundizar y dar nuevos impulsos al mismo. Por ello, la celebración de la primera Cumbre entre Jefes de Estado y Gobierno del conjunto de países de América Latina y el Caribe con la UE, meses antes de dicho aniversario, fue por demás oportuna. Más allá de la dificultad que representó poner de acuerdo a 45 mandatarios de América Latina y el Caribe para que, en dos días, al menos cada subregión pudiera exponer sus intereses ante la UE, sin que esto eliminara la sustancia de la agenda común, la Cumbre Eurolatinoamericana logró establecer una “asociación estratégica” entre ambas regiones, asociación que deberá fortalecerse con base en los resultados de la Cumbre. La experiencia adquirida en los diversos diálogos analizados —desde la perspectiva de la “geometría variable” o la de las distintas velocidades en el desarrollo subregional latinoamericano y el proceso de integración comunitario— debiera facilitar la concreción del plan de acción conjunto adoptado en dicha cumbre y aquellos que se logren en las que sigan.

En efecto, además del precedente de las dos cumbres euroasiáticas —dotadas de un gran pragmatismo en cuanto a la instauración de mecanismos eficaces de cooperación en los ámbitos económico y comercial— existe la experiencia latinoamericana en el diálogo entre la UE y el Grupo de Río, el Mercosur, el Mecanismo de San José, la Comunidad Andina, México, Chile y el Parlatino, y hasta la adquirida en las cumbres de Las Américas, donde se reúnen periódicamente 34 jefes de Estado del continente americano. Toda esta experiencia pone en evidencia la heterogeneidad latinoamericana, de tal suerte que algunos países o subregiones se han constituido en motores del acercamiento UE-América Latina, lo cual ha sido reconocido por la UE en sus dos últimas orientaciones para la región.

En un primer momento, la pacificación centroamericana y la reducción de la producción de estupefacientes en los países

andinos despertaron un gran interés de parte de la CEE. Como resultado de esta alta prioridad, ambas zonas han logrado un status preferencial comercial no recíproco, si bien de carácter temporal, además de los aportes importantes de ayuda al desarrollo. Uno de los retos principales de ambas subregiones es incrementar dichos flujos, así como orientar la cooperación a sectores avanzados. Por otra parte, al convertirse el Mercosur, Chile y México en mercados en expansión, ha aumentado el interés de la UE en favor del establecimiento de zonas de libre comercio con los mismos; los líderes europeos tienen ahora la oportunidad de asegurar lazos privilegiados —en el marco del regionalismo abierto—, mediante asociaciones efectivas, antes de la concreción de la zona de libre comercio de Las Américas, y del inicio de la Ronda del Milenio en el seno de la Organización Mundial del Comercio, en la cual muy probablemente la UE dará prioridad a la liberalización en el ámbito multilateral.

En lo que toca a México, es preciso destacar su creciente papel en el fortalecimiento de la relación América Latina-UE: de manera indirecta, a través de su participación en el Grupo de Contadora y en el Grupo de Río (cuya primera reunión cumbre se celebró en Acapulco, en 1987); posteriormente, mediante su iniciativa para realizar la primera Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, 1991); y, en forma reciente, en la coordinación de la agenda temática para la Cumbre Iberoamericana, bajo la presidencia del Grupo de Río. Por otra parte, el dinamismo del mercado mexicano, a partir de su ingreso al TLC, lo ha convertido en uno de los precursores de la asociación con la UE al constituir el décimo exportador mundial, el mayor mercado latinoamericano para las exportaciones comunitarias,⁵⁸ e importante foco de atracción de inversiones europeas. Además, como país cooperante con Centroamérica y el Caribe, México ha podido participar en la interlocución de estas dos regiones con la UE. Finalmente, los acuerdos de libre comercio establecidos entre México y varios países latinoamericanos, con los cuales también tiene un diálogo político bilateral —además del G3—, podrían facilitar la concertación de posiciones comunes ante la UE, al mismo tiempo que los mecanismos de consulta política que

⁵⁸ Véase Comisión Europea, “Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000...”, p. 13.

ha establecido con los principales países de la UE podrían aprovecharse para tratar temas de la agenda latinoamericana.

En cuanto a la UE, su interés en el conjunto de América Latina y el Caribe también se incrementó a partir de los años noventa. En los últimos diez años, las exportaciones comunitarias a América Latina aumentaron 150%, con lo cual ésta se convirtió en el continente más dinámico del mundo en desarrollo para los exportadores europeos; de esta suerte, tan sólo en 1997, la UE obtuvo un superávit con la región de casi 10 500 MDD.⁵⁹ Esta tendencia inició en 1993, al desaparecer el superávit latinoamericano con Europa, al mismo tiempo que se ha incrementado el comercio latinoamericano con Estados Unidos.⁶⁰ Así, el acceso a los nuevos mercados emergentes —como el latinoamericano— debe ser un interés de alta política para la UE.

En el ámbito político existen temas de importancia prioritaria para ambas partes. Algunos, como la defensa de los derechos humanos y la democracia continuarán ocupando un primer lugar en el diálogo político, dada la coincidencia actual de valores e instituciones en las dos regiones. Otros, de reciente aparición en la agenda global y que se inscriben dentro de la alta política europea, se relacionan con el costo social de la liberalización económica emprendida por la mayoría de los países latinoamericanos y la creciente volatilidad financiera. En la óptica europea, la pauperización de las capas más desfavorecidas de la población latinoamericana y la consecuente aparición de nuevos conflictos sociales, así como las cíclicas crisis bursátiles, resultantes de la aplicación de políticas neoliberales, amenazan la seguridad de los países industrializados. De hecho, dado que el proceso de integración comunitario se ha caracterizado por apoyar a los países y sectores europeos menos avanzados, cabría esperar una mayor sensibilidad a los intereses de los países en desarrollo en el diálogo norte-sur, a partir del G-8, donde la UE es socio mayoritario.

Entre las principales virtudes del diálogo UE-Grupo de Río se encuentra su institucionalización, pues ha logrado asegurar su

⁵⁹ Para mayor información, consúltese IRELA, "El comercio entre la Unión Europea y América Latina: evolución reciente y problemas pendientes", informe del 23 de noviembre de 1998, p. 1.

⁶⁰ IRELA, "¿Un desafío al triángulo atlántico? Contexto y agenda de una Cumbre UE-América Latina", informe del 12 de mayo de 1997, p. 4.

permanencia y propiciar la confianza de los agentes económicos. Al sector privado europeo se debe, principalmente, que Europa fuera el primer inversionista en América Latina y el Caribe durante las crisis de los ochenta, con 45% de la IED total;⁶¹ tasa que, en los años noventa, iniciado el diálogo institucionalizado, se ha incrementado 800%.⁶² Es decir, a niveles superiores a los del incremento de los flujos comerciales entre las dos regiones, y a pesar del desvío de la cooperación comunitaria hacia Europa Central y del Este. No obstante lo anterior, aunque la IED europea ha contribuido en cierta medida a reactivar la economía de los principales receptores latino-americanos, y a estabilizar los efectos de las turbulencias financieras, debe verse en los procesos de integración y de recuperación económica de América Latina y el Caribe el motor principal del fortalecimiento de las relaciones con la UE en la última década. En este sentido, América Latina debe continuar con el fortalecimiento de dichas tendencias y la institucionalización del diálogo con la UE en todos los niveles posibles.

A mi parecer, este último es el reto principal: aprovechar la institucionalización del diálogo político al más alto nivel, a partir de la Cumbre Eurolatinoamericana, así como de las reuniones ministeriales intermedias con la Troika del Consejo y la Comisión Europea; esquema adoptado desde 1996 por el Mecanismo de San José y la Cumbre Euroasiática. Asimismo, el Grupo Birregional a nivel de Altos Funcionarios, establecido por la Declaración de Río de dicha cumbre, parece un buen soporte técnico que precisa ser fortalecido en áreas específicas. Esto con el fin de que el nuevo diálogo político global entre ambas regiones —independientemente de los subregionales y bilaterales— se convierta en el mecanismo por excelencia para el logro de los intereses compartidos.

⁶¹ Como resultado más de los procesos de privatización y los programas de conversión de créditos de la mayoría de los países de América Latina que de las políticas comunitarias acordadas en el diálogo político Grupo de Río-UE. Véase Comisión Europea, "Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento...", p. 12.

⁶² En 1997, la IED europea en la región alcanzó 56 000 MDD. Véase IRELA, "Inversión directa europea en América Latina: tendencias y aporte al desarrollo", informe del 3 de noviembre de 1998, 9 pp.
