

La Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea: la construcción de la asociación estratégica birregional

María de Lourdes Dieck Assad

Antecedentes y contexto

El gobierno de México asumió el compromiso de organizar la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE) en el mes de mayo de 2002, durante la Cumbre de Madrid. Tan sólo unos meses antes, México había sido anfitrión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la primera de una serie de cumbres en las que el gobierno mexicano ha promovido la búsqueda de un consenso entre la comunidad internacional para enfrentar algunos de los principales problemas de la agenda global. Entre ellos, el combate a la pobreza y el mejoramiento de las condiciones para el desarrollo económico y social de los países emergentes y los países menos desarrollados a través de la participación de éstos en los procesos de decisión a nivel global y regional.

Desde la Primera Cumbre ALCUE, celebrada en Río de Janeiro en 1999, México ha jugado un papel activo encaminado al establecimiento de una asociación estratégica birregional entre América Latina y Europa. Junto con Brasil, anfitrión de la Primera Cumbre, México copresidió el Comité Preparatorio res-

ponsable de la organización por parte de América Latina y el Caribe (ALC), y fue presidente del Comité Temático encargado de elaborar las propuestas de documentos para su negociación con la Unión Europea (UE). De esta forma, México ha sido desde los inicios de esta asociación un interlocutor político privilegiado entre ambas regiones.

En 1999 fue patente la voluntad política de algunos de los principales líderes europeos de dar a Europa un mayor peso en la redefinición del orden multilateral bajo una visión multipolar. Con esa visión América Latina actuaría como uno de los múltiples polos de esta nueva redefinición. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas resumía por otra parte una de las grandes aspiraciones y desafíos del siglo XXI para alcanzar una sociedad internacional más justa y equilibrada. Si bien esta aspiración y enfoque no han cambiado —como lo atestigua la importancia del diálogo político birregional y las iniciativas conjuntas para fortalecer el multilateralismo plasmadas en la Declaración de Guadalajara—, las condiciones del escenario internacional y birregional han sufrido importantes modificaciones.

El momento en el que tuvo lugar la Primera Cumbre ALCUE se caracterizaba por un ambiente de optimismo derivado de un ciclo de crecimiento económico sostenido a nivel global, una relativa estabilidad en Medio Oriente y un interés particular de Francia y Alemania por ampliar sus mercados e influencia hacia América Latina, mientras que la Tercera Cumbre ALCUE tuvo lugar en un ambiente internacional más adverso.

Un primer hecho es la situación de inseguridad en Medio Oriente, especialmente la cuestión de Iraq y la división de la Alianza Atlántica con respecto a ese conflicto. Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 hasta los atentados de Madrid del 11 de marzo del presente año, la agenda internacional ha estado dominada por la seguridad militar y la lucha

antiterrorista. En este contexto, los urgentes problemas de la lucha contra la pobreza y el hambre, el fortalecimiento de la democracia y los procesos de integración regional, así como muchos otros temas de la agenda global relacionados con el medio ambiente, los derechos humanos, el combate al narcotráfico y la reforma de las Naciones Unidas, han sido de alguna forma eclipsados por la magnitud del terrorismo.

Otro cambio importante es la ampliación de la UE hacia Europa Central y Oriental. Por primera vez, la UE llegó a Guadalajara con 25 miembros, un formidable bloque de 455 millones de habitantes con 25% del mercado global y 28% del producto interno bruto (PIB) mundial. Si bien por un lado la Europa unificada se convierte en una realidad a 60 años del desembarco en Normandía y a 15 de la caída del Muro de Berlín, las desigualdades en su interior se profundizan ya que el ingreso por habitante de los 10 nuevos socios alcanza sólo 40% del de los 15 miembros tradicionales. Lo anterior hace previsible el aumento de las presiones políticas y económicas domésticas para mantener el *statu quo*, y para buscar procesos integrados que empujen la convergencia y cohesión de los nuevos miembros. Esto, a la luz de la relación birregional, representa un reto y un área de oportunidad. El reto de la adhesión de 10 nuevos países para ALC significa buscar mecanismos para que la “asociación estratégica” sea incluyente para los 33 y 25 países de las respectivas regiones.

Por lo que se refiere a la situación de ALC en los últimos años, la región atraviesa, con algunas excepciones, una situación difícil. Desde la reciente crisis financiera de Argentina y sus efectos a nivel regional hasta la situación de relativa fragilidad de las economías de la región andina y de Centroamérica, América Latina ha conocido un estancamiento económico que ha puesto en entredicho los fundamentos del crecimiento y, en algunos casos, la propia viabilidad de las instituciones demo-

cráticas. Los indicadores muestran que el crecimiento de la región disminuyó de 2.7% en promedio anual entre 1996 y 2000, a 0.5% entre 2001 y 2003. De hecho el producto de la región decreció 0.4% en 2002.¹ La inversión extranjera directa (IED) disminuyó en esos años de 73.8 miles de millones de dólares (MMD) en 1998 a 44.7 MMD en 2002.²

Desde el punto de vista político, la mayor parte de los países de ALC han registrado importantes avances en materia de democracia y derechos humanos. No obstante, la persistencia de la desigualdad y la exclusión social de amplios sectores de la población,³ junto con el estancamiento económico, han desatado presiones sociales y políticas que han cuestionado el proceso de reformas económicas y políticas iniciado a principios de la década de los noventa como parte de la ola liberal en ascenso a nivel global. Lo anterior ha afectado en mayor o menor medida a los países de la región, particularmente a la zona andina, lo que, aunado a situaciones de estancamiento económico, ha transformado ciertas percepciones de Europa hacia la región. En este contexto, para ALC, un avance significativo en la relación estratégica con la UE puede ser el parteaguas detonador de compromisos y procesos para dar respuesta a los grandes retos de la región, especialmente en materia de desarrollo.

Evaluación y avances de la Cumbre de Río a la Cumbre de Guadalajara

Las relaciones América Latina y el Caribe-Europa parten de profundas raíces históricas y culturales que datan de más de cin-

¹ Datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

² Datos del Banco Mundial (BM).

³ De acuerdo con cifras de un estudio del BM, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*, octubre de 2003, mientras el 10% del segmento más rico recibe entre 40% y 47% del ingreso total en la mayoría de las

co siglos. La riqueza material, humana y cultural de cada región, la diversidad de experiencias y realidades al igual que las influencias recíprocas de los encuentros entre ambas regiones siguen estando en la base de una aspiración compartida que se remonta a las utopías del Nuevo Mundo, y que ha sido renovada a partir de la Primera Cumbre ALCUE de Río de Janeiro bajo el ideario de una asociación estratégica de largo plazo. Dicha aspiración quedó refrendada en el documento Valores y Posiciones Comunes, durante la Segunda Cumbre ALCUE, celebrada en Madrid, en mayo de 2002.

La incipiente institucionalización de las relaciones entre las dos regiones en los últimos 30 años ha sido resultado, en primer lugar, del proceso de construcción de la UE. En la medida que esta última, con sus avances y pausas, se ha consolidado como uno de los proyectos de integración más exitosos de organización internacional, ha venido impulsando estrategias comunes hacia otras regiones del mundo. Aunque no exenta de divisiones, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea y la creación de la figura de alto representante de la PESC aspiran al ideal de que Europa se exprese mediante “una sola voz”.

El interés político de la entonces Comunidad Europea hacia América Latina tomó cuerpo a finales de la década de los setenta y se intensificó a inicios de los ochenta con los conflictos y las iniciativas de paz hacia la región centroamericana. En esta primera etapa se dio especial relevancia a la cooperación para el desarrollo. Un primer impulso provino de los parlamentarios, con el inicio del diálogo entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano en 1974. La formación del Grupo

sociedades de América Latina, el 20% más pobre recibe sólo entre 2% y 4%. Estas diferencias son sustancialmente mayores que las de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Europa del Este y la mayor parte de Asia.

de Río en 1986 como un espacio de concertación política regional se convertiría con el tiempo en un mecanismo de diálogo institucional privilegiado entre ambas regiones, especialmente a partir de 1990. No obstante, el diálogo y la cooperación con la UE ha asumido una forma diferenciada que se corresponde con los esfuerzos de integración regional en ALC: la relación con los países del Caribe se rige ahora por los Acuerdos de Cotonú. El Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN) y Centroamérica tienen sus propios mecanismos de diálogo y cooperación con la UE, mismos que han evolucionado en las últimas dos décadas.

A mediados de los años noventa, el regionalismo latinoamericano, cimentado principalmente en la gradual apertura de sus economías y la creciente importancia del comercio exterior, renovó el interés europeo en estos mercados. El ingrediente más novedoso y avanzado de este periodo fue el inicio de las negociaciones de los acuerdos de asociación económica de cuarta generación, como el suscrito con México, que culminó y entró en vigor en 2000, y con Chile en 2002. En este ambiente de acercamiento económico creciente nació la idea de realizar una Cumbre Birregional en torno a tres dimensiones: diálogo político, asociación económica y cooperación. Desde entonces, se planteó, como uno de los grandes desafíos a futuro, la construcción de una asociación estratégica en estos tres ámbitos, lo que favoreció la celebración de la Cumbre de Río de Janeiro (1999) y la de Madrid (2002).

La celebración de la Tercera Cumbre ALCUE pretendió, en primer lugar, colocar de nuevo el tema de América Latina y el Caribe dentro de las prioridades de ambas regiones, especialmente de la UE. En última instancia, uno de los parámetros para evaluar los resultados de la Cumbre de Guadalajara es si logró, o no, lo anterior. Un segundo aspecto que se esperaría de los trabajos de la Tercera Cumbre atañe a las acciones que se-

ría necesario implementar a fin de dar curso seguro a la relación birregional, tanto en la forma como en el fondo, cimentando sobre bases firmes la construcción de la asociación estratégica.

Empecemos por un balance de lo alcanzado hasta el preámbulo de la Tercera Cumbre. Un primer elemento ha sido la voluntad manifiesta de los jefes de Estado y de Gobierno de ALCUE, reflejada en las declaraciones de la Cumbre de Río y la de Madrid, de elaborar una “agenda ampliada” birregional en los tres ámbitos señalados:

1. Promover un orden internacional respaldado en los principios del derecho internacional y, en particular, la Carta de Naciones Unidas, con miras al establecimiento de sociedades más justas y equitativas que favorezcan el desarrollo, la erradicación de la pobreza, la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos, así como la paz y la seguridad internacionales.

2. Impulsar la integración regional a través de acuerdos de asociación, incluyendo zonas de libre comercio, con el Mercosur, Centroamérica y la CAN, además de los ya negociados con México y Chile.

3. Ampliar y fortalecer la cooperación en materia de desarrollo, educación, cultura, ciencia y tecnología, entre otros sectores prioritarios.

La Cumbre de Río (1999) tuvo un carácter fundacional en el sentido de que fue la primera ocasión en la que se enunció esta agenda ampliada y se oficializó la estrategia birregional. En ella se adoptaron no menos de 55 “prioridades de acción”,⁴ y se estableció el Grupo Birregional a Nivel de Altos Funciona-

⁴ Véase documento Prioridades para la Acción, Primera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE), Río de Janeiro, 28 y 29 de junio de 1999, en <http://www.oei.es/rio2.hatm>.

rios, que se encargaría de supervisar las acciones contenidas en el documento de prioridades.

La primera tarea del Grupo de Altos Funcionarios, reunidos en Tuusula, Finlandia, en noviembre de 1999, fue condensar en 11 las prioridades de acción acordadas en Río. Entre ellas se encuentran: la concertación en foros internacionales; la promoción de los derechos humanos y el combate a la discriminación por raza y género; la cooperación en materia de medio ambiente y desastres naturales; la implementación del Plan Global de Acción contra las drogas; medidas para fomentar la estabilidad financiera global y cooperación para fortalecer los sistemas financieros nacionales; el fomento a la cooperación empresarial, incluyendo las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), y apoyo a la cooperación birregional en materia de educación, estudios universitarios, herencia cultural, sociedad de la información e integración regional.⁵

Dos años después, durante la Cumbre de Madrid, se aprobó una declaración política en la que se enunciaron 33 compromisos. En el ámbito político se subraya especialmente, además de los temas destacados en el marco de las prioridades de Tuusula, el tema del combate al terrorismo en el plano internacional. Asimismo se hizo referencia específica a las violaciones a los derechos humanos y los ataques terroristas de fuerzas irregulares en Colombia, un llamado a la búsqueda de una solución pacífica al diferendo territorial entre Guatemala y Belice y una referencia a la crisis política de Haití.

En el ámbito económico, se expresó la satisfacción por la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile —uno de los puntos más destacados de la Segunda Cumbre ALCUE—, y se tomó nota de los avances de las negocia-

⁵ Prioridades acordadas en la Primera Reunión de Seguimiento del Grupo Birregional de Altos Funcionarios, Tuusula, Finlandia, 4 y 5 de noviembre de 1999.

ciones entre la UE y el Mercosur, el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica de Cotonú y el beneplácito con respecto a las nuevas iniciativas de negociación de acuerdos políticos y de cooperación entre la UE y Centroamérica, y la UE y la CAN. El importante componente de liberalización comercial de estos últimos quedó sin embargo supeditado al avance y conclusión de las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), idealmente hacia fines de 2004.

Con respecto al rubro de cooperación, destaca el exhorto a reforzar el Programa ALFA para la cooperación institucional en el ámbito de la formación académica en las instituciones de educación superior, el desarrollo del Programa Alianza para la Sociedad de la Información (@LIS), el nuevo Programa América Latina Becas de Alto Nivel (ALβan) y el Plan de Acción 2002-2004 para construir un Espacio Común de Educación Superior Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Lo anterior describe los compromisos adquiridos durante la Primera y Segunda Cumbre ALCUE. Un balance de lo alcanzado en estos primeros años debe tomar en cuenta la perspectiva de las relaciones birregionales en el marco más amplio de las prioridades recíprocas. Por ejemplo, en 2002, el comercio de la UE con ALC representó alrededor de 5% de los intercambios internacionales del bloque, equivalentes a 98 000 millones de euros (MDE).⁶ En comparación, en ese mismo año, Asia representó 27% de las importaciones de la UE y 18% de sus exportaciones.⁷ La IED de la Unión Europea hacia América Latina ascendió a 13 711 millones de dólares (MDD) en 2002. La media anual, sin

⁶ Cifras de Eurostat, *Trade Year Book 1958-2002*. Documento de trabajo RECAL 10/2004, p. 37, Madrid, enero de 2004.

⁷ Citado en el *Informe 2003 sobre Política de Desarrollo de la Comisión Europea y Ejecución de la Ayuda Exterior en 2002*, Bruselas, Comisión Europea, 3 de septiembre de 2003.

embargo, para el periodo 1996-2002, fue de 24 305 MDD,⁸ un nivel significativamente superior al registrado el último año del periodo.

Por lo que se refiere a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países de la UE a América Latina entre 1991 y 2001, la media anual se ha mantenido alrededor de 1560 MDD. El monto de la ayuda de la Comisión Europea para el mismo periodo registró una media de 300 MDD anuales.⁹

En el cuadro de la página siguiente se describe el presupuesto de la Comisión Europea en materia de cooperación internacional para el desarrollo y ayuda exterior en 2002.

Los datos del cuadro reflejan que existe un área de oportunidad, un espacio no ocupado aún por América Latina, dentro de la agenda de prioridades económicas y de cooperación de la Unión Europea. Para América Latina, la UE es hoy el principal inversionista en la región, el principal donante de cooperación y el segundo mercado más importante para sus exportaciones, por lo que la región tendrá que buscar un avance en su posicionamiento dentro de la agenda europea.

Así, no se trata aquí de desestimar la importancia de los intercambios, especialmente relevantes y significativos en el rubro de cooperación para algunos países de Centroamérica, el Caribe y la región Andina, sino de situarlos en el horizonte de la asociación birregional, así como de comprender que hay un buen camino por recorrer. Por otra parte, debe reconocerse el potencial de los intercambios económicos y de la IED entre las regiones. De 1990 a 2002, las importaciones de la UE procedentes de América Latina se incrementaron de 26 700 MDE a 53 700 MDE, y las exportaciones a la región aumentaron de 17 100 MDE a 57 500 MDE.¹⁰ Si se toma en cuenta que el Acuerdo de Asocia-

⁸ Flujos netos de inversión extranjera directa de la Unión Europea hacia América Latina por país de origen. Elaborado a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento RECAL 10/2004, p. 43.

⁹ Estadísticas de cooperación al desarrollo. Documento RECAL, *ibid.*, pp. 45 y 46.

¹⁰ *Boletín de la Comisión Europea IP/04/475*, 7 de abril de 2004.

ción Económica entre la UE y México entró en vigor apenas en 2000, y el suscrito con Chile en 2002, se comprenderá la importancia y el potencial que tienen estos acuerdos para el futuro de la región, así como el significado que tienen los nuevos acuerdos de liberalización comercial de la UE con el Mercosur, Centroamérica y la CAN.

Comisión Europea. Ayuda Oficial al Desarrollo, 2002
(Millones de euros)

Región	Cooperación bilateral y regional	Ayuda humanitaria	Total
Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)	2374	211	2585
Caribe (Cariforum)*	(53)		
Países del Mediterráneo	762	64	826
Balcanes Occidentales	653	43	696
Europa Oriental y Asia Central	429	40	469
Asia	540	141	681
América Latina	244	24	268
Total	5002	523	5525

Fuente: Informe 2003 sobre Política de Desarrollo de la Comisión Europea y Ejecución de la Ayuda Exterior en 2002, Bruselas, Comisión Europea, 2003.

* El presupuesto para el Cariforum está comprendido en el total del presupuesto para los países ACP.

Hacia la Tercera Cumbre ALCUE: multilateralismo y cohesión social

Durante el primer semestre de 2003, la atención internacional se centró en la situación de Iraq. La decisión, en particular de Estados Unidos y Gran Bretaña, de intervenir militarmente en Iraq sin el aval del Consejo de Seguridad, afectó de manera especial a las Naciones Unidas. De ahí que la pertinencia de subrayar la vigencia del pilar político de la agenda birregional, expresado en las declaraciones de Río y Madrid, no fuera sólo oportuna, sino imprescindible.

La promoción de un orden internacional respaldado en los principios del derecho internacional constituye el núcleo político de la asociación estratégica entre la UE y ALC. Frente a esto, en los últimos años se ha incrementado el número de decisiones de carácter unilateral sobre temas tan diversos como el desarme nuclear, el cambio climático, los derechos humanos y el combate al terrorismo, entre otros. Lo anterior subraya la necesidad de redoblar esfuerzos en la promoción de dicho orden y hacer frente a las tendencias de algunas potencias a adoptar medidas unilaterales. Dicha tarea requiere la contribución de todos los países e incluye no sólo el ámbito estratégico militar sino también la esfera de las relaciones económicas internacionales. En este sentido, el fortalecimiento del multilateralismo como método privilegiado para abordar los problemas de la agenda internacional, y la reforma de los organismos internacionales para adaptarlos a los desafíos de la globalización, se perfilaron como un motivo y un componente central de la agenda de la Tercera Cumbre ALCUE.

Por otra parte, la situación de crisis económica y política de varios de los países del bloque latinoamericano y del Caribe hacía necesario retomar elementos de la agenda del desarrollo, especialmente cuando la fractura social en algunos países de la

región minaba la legitimidad política de los gobiernos. En el contexto de la X Reunión de Altos Funcionarios de ALCUE, celebrada en Vouliagmeni, Grecia, durante el primer semestre de 2003, el comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Chris Patten, lanzó la idea de abordar el tema de la “cohesión social” como un eje temático para los debates de la Cumbre de Guadalajara.

La desigualdad social y económica de América Latina constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo sustentable, al crecimiento y a la estabilidad política de la región, así como un desafío a las reformas económicas implementadas en ALC durante la década anterior.¹¹ La idea de abordar el tema de la cohesión social fue discutida, negociada y aceptada por ALC, ya que los países de ambas regiones coinciden en la necesidad de una convergencia económica y social dentro de cada país y al interior de cada región, un equilibrio que implique reducir la desigualdad, la marginación y la pobreza, y así elevar los niveles de vida de toda la población. En este sentido, se avanzó la idea de que la experiencia europea en materia de cohesión social podría servir de referencia y complemento a los esquemas y estrategias locales de combate a la desigualdad para beneficio de la región ALC.

Otro argumento destacado por la UE fue la importancia y los beneficios de la integración regional, a propósito de lo cual se subrayan sus ventajas: expansión de mercados, mayor atractivo para la inversión extranjera, mayor ventaja de negociación de grupo, reducción de la dependencia y la vulnerabilidad, y

¹¹ Chris Patten, Lecture on EU-Latin American Relations, Canning House, Londres, 4 de febrero de 2004. Véase también *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*, BM, octubre de 2003, e *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development*. Documento del BID presentado en el Seminario sobre Cohesión Social, Bruselas, 5 y 6 de junio de 2003.

protección contra choques externos. De esta forma, se reconoce que el proceso de integración económica latinoamericana ha mostrado señales de debilidad y aun de retroceso, y que, por lo tanto, sería de gran beneficio para la región definir acciones y mecanismos con el objeto de profundizar dichos procesos. De acuerdo con cifras de la OMC, el porcentaje de las exportaciones intrarregionales en ALC cayó 10% en 2002, representando sólo 15.4% de las exportaciones totales, comparado con 40.3% en América del Norte, 48.9% en Asia y 67.3% en Europa.¹²

La Tercera Cumbre ALCUE. Una perspectiva desde México

Desde el punto de vista del gobierno de México, la organización de la Tercera Cumbre ALCUE representaba una oportunidad única, consistente con el papel activo y de liderazgo que México había emprendido en los foros internacionales desde 2000. La Cumbre se sumaba a la organización de otros eventos internacionales como la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU en 2002, la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún en 2003, seguida de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA ese mismo año y, finalmente, la Cumbre Extraordinaria de las Américas al inicio de 2004.

Entre los aspectos que sobresalieron en la preparación y la realización de esta Tercera Cumbre podemos mencionar:

1. La participación de los actores no gubernamentales, como los parlamentarios, el sector académico, el sector sindical, los expertos en cooperación descentralizada y las organizaciones no gubernamentales, se convirtió en un ingrediente central de los trabajos preparatorios de la Tercera Cumbre ALCUE. Las

¹² C. Patten, *op. cit.*, p. 4.

conclusiones de las reuniones de cada grupo se incluyeron en las discusiones y en la negociación de la Declaración Política que firmaron los 58 países durante la Cumbre.

2. El formato de la Tercera Cumbre representó un desafío distinto. Fue la primera ocasión en la que se daban cita las autoridades de 58 países, 33 de ALC y 25 de la UE, incluyendo al presidente de la Comisión Europea, luego del ingreso de sus 10 nuevos miembros a partir del 1 de mayo de 2004. La intención de México fue que esta cumbre se convirtiera en un foro sustantivo de debate entre los jefes de Estado y/o Gobierno de las dos regiones. ¿Cómo hacer para que los debates fueran al mismo tiempo sustantivos sin perder unidad de propósito? La solución se originó en una propuesta del secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, quien sugirió desarrollar los debates en tres mesas de trabajo simultáneas en las que trabajarían paralelamente los jefes de Estado y/o de Gobierno sobre los dos temas ejes de la Cumbre: multilateralismo y cohesión social.

Cada mesa de trabajo estaría compuesta por alrededor de 20 países de ambas regiones con el fin de aprovechar la diversidad y la riqueza de las experiencias respectivas, así como las prioridades de cada uno en función de su problemática particular. Entonces, se formarían tres mesas de trabajo que durante un periodo determinado trabajarían el tema del multilateralismo; al terminar, se formarían tres mesas de trabajo (con distinta distribución de países) para tratar el tema de la cohesión social. Los representantes de los 58 países habrían participado en un diálogo abierto e interactivo en cada uno de los dos temas.

3. La opción de la sede de la Cumbre, el antiguo Hospicio Cabañas de la ciudad de Guadalajara, cumplía con un doble propósito. De una parte, seleccionar una ciudad con adecuada infraestructura hotelera y de comunicaciones, con especial cuidado en los aspectos de seguridad. De la otra, que se tratara de

un edificio histórico de gran riqueza cultural, donde destaca la obra social del entonces obispo Ruiz de Cabañas a fines del siglo XVIII, con la visión ecuménica de la arquitectura de Manuel Tolsá y los tonos de la pintura mural de José Clemente Orozco sobre la historia de México.

La distribución de los espacios al interior del ahora Instituto Cultural Cabañas —con sus más de 20 patios— se adaptaba a las necesidades de una Cumbre de esta naturaleza, en la que deben contemplarse, además de las reuniones birregionales a nivel de altos funcionarios, ministros de Asuntos Exteriores y jefes de Estado y/o Gobierno, los encuentros oficiales entre la UE y las distintas subregiones de ALC, a la par de un sinnúmero de encuentros bilaterales y/o regionales ad hoc, mismos que constituyen un aspecto muy importante de las cumbres ALCUE.

4. Finalmente, por lo que se refiere al contenido de la Tercera Cumbre, México, como presidente por parte de América Latina y el Caribe, encabezó el grupo de negociación y redacción con objeto de presentar a la parte europea una primera propuesta de Declaración Final, que fue presentada en Bruselas, el 15 de marzo. A partir de entonces, la parte europea, encabezada por la delegación de Irlanda, y el comité de ALC en Bruselas negociaron un texto, con el aval y las consultas hechas a sus cancillerías respectivas, cuyo resultado fue un proyecto de Declaración con un alto grado de coincidencias, mismo que fue la base para la negociación durante los días previos a la Cumbre de Guadalajara.

La Cumbre de Guadalajara: los resultados

La participación del canciller federal de Alemania, Gerhard Schroeder, el presidente de la República Francesa, Jacques

Chirac, y el recién electo presidente del Consejo de Ministros de España, José Luis Rodríguez Zapatero, aunada a la del primer ministro de Irlanda y copresidente de la Cumbre, Berthie Ahern, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, y el primer ministro de Austria, Wolfgang Schussel, país sede de la Cuarta Cumbre ALCUE, confirmaron el interés de Europa y la buena acogida a la convocatoria de México. A ellos habría que agregar la presencia de sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores.

América Latina, por su parte, estuvo representada por prácticamente todos los titulares del Ejecutivo y sus cancilleres. La diplomacia mexicana hizo un esfuerzo especial para facilitar la asistencia de la mayoría de los jefes de Estado y/o Gobierno de la zona del Caribe, así como de los 10 nuevos miembros de la UE. Al final asistieron 34 jefes de Estado y/o Gobierno de ambas regiones. De esta manera, cada uno de los 58 países estuvo representado a un alto nivel en la Cumbre de Guadalajara.

En forma adicional, el gobierno de México convocó, en calidad de invitados especiales, a 25 organizaciones internacionales de vocación regional y universal; entre ellas, a las responsables de impulsar los procesos de integración regional como la Comunidad del Caribe (Caricom), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA), la CAN y el Mercosur, así como a los parlamentos regionales y las principales instituciones financieras dedicadas a apoyar el desarrollo económico y social: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Europeo de Inversiones, Corporación Andina de Fomento, entre otras.

Uno de los elementos de mayor intensidad en los días previos a la Cumbre fue la negociación de la Declaración de Guadalajara. Aunque se esperaba que la negociación finalizara du-

rante la XIV Reunión del Grupo Birregional de Altos Funcionarios, el 25 de mayo, ésta se prolongó hasta la noche del 27 de dicho mes a nivel de los ministros de Relaciones Exteriores. Es en este documento donde se refleja mejor la dialéctica de las relaciones entre ALC frente a la UE en su fase actual y en sus distintos niveles: desde el bilateral hasta el birregional, pasando por el regional y subregional.

La Declaración consta de 104 párrafos y en ella se expresa la voluntad de profundizar la asociación estratégica birregional bajo una agenda amplia basada en los tres pilares establecidos desde la Primera Cumbre ALCUE. La primera novedad de este texto es un énfasis particular en el tema de la cohesión social.

A México le tocó el papel, en su calidad de anfitrión y copresidente de la Tercera Cumbre, de conciliar posiciones tanto al interior del Grupo Latinoamericano y Caribeño de seguimiento, como frente a la UE, con objeto de buscar consensos en cada uno de los temas propuestos. Cuando no fue posible alcanzar el consenso entre las 58 delegaciones presentes sobre el contenido y/o la redacción de cada párrafo, éste terminó por ser eliminado de la Declaración (hay que señalar que, a diferencia de ALC, la parte europea, presidida por Irlanda con el apoyo de la Comisión Europea, habló y negoció en representación de los 25 países). De esta forma, algunos asuntos de gran relevancia, como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la aplicación unilateral y extraterritorial de alguna legislación nacional (e. g., Ley Helms Burton) no fueron incluidos, aun si los dos alcanzaron un apoyo casi unánime entre los países de ambas regiones. Una excepción a la regla fue el párrafo 37, en el que solamente la región de ALC subraya la importancia que asigna a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

Dos tendencias principales se disciernen de este proceso. Por una parte, el afán de concreción de algunos países, espe-

cialmente europeos y la propia Comisión Europea, con respecto a los objetivos y las iniciativas para dar cuerpo a la asociación birregional. Por otra, la necesidad, expresada por cada país, especialmente de ALC, de que el texto refleje los intereses nacionales y regionales de cada uno, como parte integral de la asociación. Otro factor novedoso, y que probablemente ayuda también a explicar lo extenso de la Declaración, fueron las recomendaciones emanadas de las reuniones previas, recogidas por algunas de las delegaciones presentes. De esta manera, otras voces y nuevos actores amplificaron su resonancia en el proceso de definición de los parámetros de la asociación birregional e impactaron el contenido de la Declaración.

El texto de la Declaración de Guadalajara contiene 31 párrafos bajo el rubro de Multilateralismo.¹³ Si a éstos agregamos otros 15, relativos a la agenda económica global,¹⁴ tenemos un total de 46. En ellos se pasa revista a prácticamente toda la agenda global. La idea básica que se desprende de esto, en consonancia con el primer compromiso de la asociación birregional, es la necesidad esencial de mantener un orden internacional basado en el derecho internacional, con un sistema multilateral eficaz centrado en las Naciones Unidas, para alcanzar la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible y el progreso social.¹⁵ A este respecto, se destaca la importancia del enfoque multilateral de seguridad y la iniciativa de fortalecer el diálogo y la concertación entre las dos regiones en los principales órganos y las principales conferencias de las Naciones Unidas con objeto de definir y presentar posiciones comunes.¹⁶ En la De-

¹³ Tercera Cumbre ALCUE, "Declaración de Guadalajara", 28 de mayo de 2004, párrs. 8-38. Véase, por ejemplo, <http://www.econosur.com/docoi/decguadaj.htm>.

¹⁴ *Ibid.*, párrs. 56, 58-60, 62-69, 72-73 y 75.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁶ *Ibid.*, párrs. 15-16.

claración se saluda ya la coordinación de posiciones en la 47 Sesión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Narcóticos.¹⁷ El mensaje es claro: el peso de 58 votos puede ser una formidable herramienta birregional en los foros internacionales.

El tema de la Cohesión social contiene 12 párrafos.¹⁸ Sobre el mismo se refrenda el compromiso con las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y se destaca la importancia de instrumentar los compromisos asumidos en la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo. De manera general se acepta la necesidad de que ambas regiones, en especial ALC, redoblen sus esfuerzos para combatir la pobreza extrema y la exclusión social de sus sociedades. Sin embargo, se subraya la necesidad de que cada gobierno asigne un gasto público adecuado para tal fin, con la inversión social necesaria, e implemente políticas económicas que alienten la inversión, el empleo y una mejor distribución del ingreso. En este contexto, los jefes de Estado y/o Gobierno de ALCUE resolvieron dar especial atención a las cuestiones sociales en la cooperación birregional, y “saludan la adopción del Programa EUROSOCIAL, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social”.¹⁹

Al rubro de la asociación económica se destinan 10 párrafos.²⁰ Al respecto, se reconoce que los acuerdos proyectados y realizados entre la UE y las subregiones de ALC son parte integral de la asociación estratégica birregional. El tema clave fue el reconocimiento de los avances en las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE, y el anuncio de que

¹⁷ *Ibid.*, párr. 28.

¹⁸ *Ibid.*, párrs. 39-50.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 49.

²⁰ *Ibid.*, párrs. 51-55, 57, 70-71, 74 y 76.

éste podría ser firmado en octubre de 2004. Además, se saluda la firma de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y las regiones de Centroamérica y la Comunidad Andina, que tuvo lugar el 15 de diciembre de 2003. Sin embargo, se acota que las perspectivas de los acuerdos de asociación económica con estos países seguirán supeditados a los resultados del Programa de Trabajo de Doha y la realización de un nivel suficiente de integración económica regional.²¹ De igual forma, se reconoce la importancia de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica entre los países del Caribe y la UE en el marco del Acuerdo de Cotonú.

Por último, el capítulo de cooperación consta de 23 párrafos.²² En ellos se hace referencia a la cooperación en materia de cohesión social —la contribución más significativa de la Tercera Cumbre ALCUE en este capítulo—, y se pasa revista a los proyectos en marcha, como AL-Invest, @LIS, URB-AL, ALFA, ALβan, entre otros, al tiempo que se registran avances en la definición de una estrategia más dinámica de cooperación birregional. Destaca también la necesidad de promover la asignación de recursos para impulsar dicha cooperación, así como continuar la construcción del Espacio Común de Educación Superior UE-ALC. En este ámbito es importante mencionar el compromiso de los países ALC-UE con Haití y República Dominicana, para apoyarlos con una respuesta urgente y eficaz ante las inundaciones acaecidas en vísperas de la Cumbre.

Finalmente, en la Declaración, los países instan a continuar promoviendo el diálogo y la consulta con la sociedad civil en los procesos de asociación birregional, así como el acceso oportuno a información. Este aspecto resulta de particular importancia para ALC, donde los procesos de diálogo con la socie-

²¹ *Ibid.*, párrs. 51-54.

²² *Ibid.*, párrs. 61, 77-98.

dad civil, en general, no tienen la estructura ni el avance que existe en los países de la UE.

En lo que respecta a los debates en las mesas de trabajo sobre Multilateralismo y Cohesión Social —una de las innovaciones más destacadas de la Tercera Cumbre ALCUE—, éstos reflejaron en buena medida el contenido de la Declaración. Lo interesante fueron los matices.²³ Por ejemplo, en la primera mesa sobre multilateralismo, presidida por el canciller federal de Alemania, se delineó un proyecto de reforma de las Naciones Unidas y sus principales órganos, entre ellos el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. El refuerzo del multilateralismo constituye el núcleo de la asociación estratégica. En la segunda mesa, presidida por Antigua y Barbuda, se reconoce que consolidar posiciones regionales no es tarea fácil, pero sí necesaria para enfrentar los problemas y los retos de la vía multilateral. En la tercera mesa, presidida por Chile, los debates se centraron en cómo el multilateralismo debe responder al déficit social generado por la globalización. Otra conclusión que emanó de los debates fue la necesidad de adecuar los organismos financieros internacionales a las nuevas realidades del siglo XXI. Se acordó que las ideas recogidas durante los debates se harán llegar al secretario general de las Naciones Unidas y al Grupo de Países Amigos para la Reforma de la ONU, que México promueve.

Las tres mesas de cohesión social fueron presididas respectivamente por los jefes de Estado y/o Gobierno de Finlandia, España y Costa Rica. En ellas pudieron observarse las diferencias entre las dos regiones sobre la problemática del tema, especialmente por la dimensión del problema de la extrema pobreza que afecta a gran parte de ALC. Se reconoció que la desigualdad y la exclusión, sin dejar de ser un problema europeo —como lo

²³ Tercera Cumbre ALCUE, Informes de las mesas de trabajo sobre Multilateralismo y Cohesión Social, en <http://www.alcuc.org>.

confirma el compromiso con el proceso de Lisboa—, es un problema fundamental para ALC. Frente a ello, las altas autoridades de los países europeos se refirieron a su problemática para ver de qué forma su experiencia en materia de cohesión social puede ser de utilidad para los países de esta región del continente americano. Sin embargo, el reto de una mayor cohesión social, dentro de cada país, así como entre países, es prioritario para ambas regiones, cada una con sus características propias. Se acordó continuar el debate y la instrumentación de acciones concretas en esta área, como podrían ser, por ejemplo, los mecanismos similares a los fondos de cohesión de la Unión Europea.²⁴

Balance de la Tercera Cumbre ALCUE

La participación de las dos regiones en la Tercera Cumbre ALCUE fue significativa y representativa. El desarrollo y el resultado de los trabajos confirmó que las cumbres son cruciales para impulsar las relaciones birregionales. Además, fue una excelente oportunidad para celebrar encuentros bilaterales y subregionales, que también coadyuvan al avance birregional. Como prueba de ello se encuentran los más de 70 encuentros de esta índole que tuvieron lugar, además de las reuniones de la Troika de la UE con las diferentes subregiones de ALC, entre las cuales destaca la Segunda Cumbre México-Unión Europea y una Reunión Ministerial entre el Mercosur y la UE. El éxito en los resultados de la reunión birregional también constituyó un factor de éxito en las relaciones bilaterales al promover el acercamiento entre las autoridades de ambas regiones, inclu-

²⁴ A este respecto, la CEPAL y la UE tienen previsto la celebración de un seminario en el mes de noviembre de 2004, dedicado especialmente al funcionamiento de los fondos de cohesión.

yendo los 10 nuevos miembros de la UE. Así, un primer logro de la Cumbre de Guadalajara fue impulsar los compromisos de la agenda birregional y abrir nuevas perspectivas de cooperación en los tres pilares de la asociación estratégica.

La Tercera Cumbre fue ciertamente una oportunidad invaluable, tanto para ALC como para la UE, de dialogar y examinar juntos y coordinar mejor sus posiciones políticas, sus perspectivas económicas, sus responsabilidades internacionales y sus vínculos interregionales, con base en los valores y posiciones que comparten. La Cumbre elevó la prioridad de avanzar en los acuerdos de libre comercio, particularmente entre el Mercosur y la UE, aunque no debe desestimarse el impulso que se dio para el pronto inicio de negociaciones entre la UE y Centroamérica y la CAN sobre liberalización comercial.

Otro elemento que debe destacarse en este contexto fue el acercamiento entre los países de América Latina y el Caribe para profundizar la integración regional y conformar así un bloque con mayor solidez para futuras negociaciones con Europa. De esto hubo un claro testimonio entre los líderes de la región.

En materia de cooperación, uno de los resultados más importantes de la Cumbre de Guadalajara fue la adopción del Programa EUROSOCIAL. Con un monto inicial de 30 MDE, este programa tiene por objetivo promover y reforzar la inclusión social, ayudando a los responsables de la elaboración de las políticas públicas a adquirir la capacidad necesaria para tener en cuenta la dimensión social. Los intercambios de experiencias, de conocimiento especializado y de buenas prácticas en el campo social atenderán de manera especial las políticas de salud, educación, administración de justicia, empleo y recaudación fiscal.

La Tercera Cumbre permitió también resaltar los programas bilaterales, regionales y birregionales que mantiene ALC con la UE en materia de cooperación, para impulsar a los países a un mayor aprovechamiento: AL-Invest, dedicado a promover

el intercambio de inversiones entre la Unión Europea y América Latina, orientado a las Pymes; @LIS, destinado a construir una verdadera Sociedad de la Información a ambos lados del Atlántico, programa que está dirigido tanto a las empresas como a las personas; ALβan, Programa de Becas de alto nivel que ofrece la UE a estudiantes de América Latina, en el cual los países latinoamericanos podrán participar más en el diseño, instrumentación y evaluación del mismo; la segunda fase (2000-2005) del Programa ALFA (América Latina-Formación Académica), que fortalecerá la cooperación entre redes de instituciones de educación superior y, finalmente, URB-AL, un programa que se apoya en redes de cooperación a nivel de autoridades locales, enfocadas a la solución de problemas concretos de desarrollo urbano.

Particular mención debe hacerse de la extensión aprobada hasta el año 2008 del Plan de Acción para seguir construyendo un Espacio Común de Educación Superior ALC-UE. Con este fin, los ministros de Educación se reunirán durante el segundo semestre de 2004 con el propósito de definir las líneas de acción prioritarias para los próximos cuatro años.

Debe destacarse que con el liderazgo de México, América Latina y el Caribe lograron que la Declaración de Guadalajara se constituyera en una declaración política importante, con un contenido explícito y concreto, base para una serie de acciones futuras tendentes a la integración nacional, regional y birregional.

Para México, los resultados de la Tercera Cumbre ALCUE son de especial relevancia para su política exterior y el objetivo de participar activamente en la conformación de un nuevo orden global basado en el derecho internacional. La Cumbre dio sustento a la diversificación de las relaciones políticas, económicas y de cooperación con la Europa ampliada y con una región latinoamericana y caribeña cada vez más activa y consciente de la importancia de su integración económica y su concertación política. Los resultados de la Cumbre coinciden plenamente con

la visión de México: la defensa del multilateralismo y la importancia de la agenda social. Los temas de la Declaración de Guadalajara son y serán de gran relevancia para los retos que enfrentan las sociedades de ambas regiones.

En su calidad de país anfitrión y presidente de América Latina y el Caribe, México debió asegurar los equilibrios necesarios para su éxito, desde la aprobación de los dos temas centrales, el diseño y formato de la Cumbre en mesas de trabajo, hasta la conducción misma de las negociaciones a fin de alcanzar una declaración política con compromisos claros y realizables. El formato de las mesas de trabajo fue innovador y brindó una oportunidad invaluable para propiciar el diálogo. De acuerdo con los comentarios recogidos entre los asistentes, se consideró oportuno instrumentarlo en futuras cumbres.

Conclusión: los retos de la asociación estratégica

América Latina y el Caribe son parte fundamental de la historia de Occidente. Las relaciones América Latina y el Caribe-Europa parten de profundas raíces históricas y culturales que datan de más de cinco siglos. En los últimos 30 años se ha creado una red de intercambios cada vez más intensos y fructíferos. En esta perspectiva, la Cumbre de Guadalajara se constituyó en efecto en la mejor oportunidad para revalorar nuestras relaciones en un momento particularmente delicado y difícil del escenario internacional. No obstante, hay que señalar que la historia de la asociación estratégica, iniciada en la Primera Cumbre ALCUE, es relativamente reciente. Es un proceso en construcción que tuvo un hito importante en Guadalajara, en cuya cumbre pudo apreciarse un gran capital político y una voluntad para concretar acciones con el propósito compartido de fortalecer el orden multilateral, la integración económica, la inclusión social y la cooperación.

Un primer reto para la construcción de dicha asociación es la instrumentación y seguimiento de los compromisos acordados en la Declaración de Guadalajara. Para ello habrá que seleccionar temas puntuales del diálogo político e iniciativas conjuntas en los foros internacionales, sin excluir temas de la agenda económica global, adaptados a la presente coyuntura. En esta tarea sería pertinente efectuar un análisis detallado de los documentos emanados de la Cumbre, incluyendo las relatorías de las mesas de trabajo sobre multilateralismo y cohesión social, para poner en marcha un plan de corto plazo.

En el ámbito de la asociación económica, se esperaría una conclusión exitosa de las negociaciones subregionales con la UE. El acuerdo con el Mercosur facilitará sin duda el marco regional para impulsar el comercio y la inversión en ambos sentidos. En este contexto, uno de los grandes retos para dar sustento a la relación birregional es la propia profundización de la integración económica de América Latina y el Caribe. Al lograr importantes avances en este sentido, seremos capaces de hacer valer nuestro peso específico como región frente a Europa, y obtener los beneficios esperados de la asociación estratégica. Otro desafío importante y complementario que resta por hacer en este terreno es el impulso a un diálogo empresarial más dinámico entre ambas regiones, con el objeto de evaluar obstáculos y detectar oportunidades de comercio, inversión y cooperación, con especial atención a la pequeña y mediana empresa. En esta tarea pueden jugar un papel destacado los organismos internacionales y regionales de integración, así como los bancos regionales y las instituciones de fomento de las dos regiones. Es una labor en donde el sector privado, el sector público y los organismos internacionales deben trabajar en conjunto y en una misma dirección.

En el ámbito de la cooperación habrá que profundizar los compromisos entre ALC-UE, sobre todo aquéllos relativos a la cohesión social, los intercambios científicos y tecnológicos y las

cuestiones educativas. El tema de la cohesión social es uno de los grandes retos para ambas regiones, muy especialmente para América Latina. En este ámbito, el apoyo y la cooperación europea serán esenciales, al igual que la voluntad política de cada país para avanzar en sus políticas internas hacia un orden social más justo. No hay que olvidar que la estabilidad y viabilidad de las instituciones democráticas forman la base de la cultura política de la que se nutre la asociación birregional.

Otro reto importante es también la inclusión de las instituciones y grupos de la sociedad civil en la construcción de la asociación estratégica. Si bien su participación ha ido creciendo de forma paulatina, sería necesario reforzar las vías de comunicación para que sus ideas, propuestas e imaginación contribuyan al diálogo y a la acción entre las dos regiones.

Sin lugar a dudas, de Guadalajara a Viena, donde los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe-Unión Europea se volverán a encontrar en 2006, hay mucho camino por avanzar. Los compromisos y acuerdos alcanzados en México en los tres ámbitos de la asociación estratégica birregional, cuya construcción sigue hacia adelante, se probarán en su cabal ejecución y en los resultados concretos que se obtengan.

Finalmente, como lo expusiera el presidente de México, Vicente Fox, durante la Cumbre, en el futuro inmediato será necesario explorar y acordar un mecanismo de seguimiento —posiblemente con la participación de un número reducido de países de cada región— que complemente el trabajo del Grupo de Altos Funcionarios ALCUE. Sería la simiente de una ágil y flexible estructura formada por miembros de todas las subregiones, en la que, a través de su práctica y liderazgo, progrese la institucionalización birregional. Esto será muy importante para avanzar y ascender a la Cumbre de Viena.