

# Las percepciones en Europa sobre la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea: una visión desde España

*Jordi Bacaria Colom*

## Introducción

A escasas semanas de su realización y vista desde España, la percepción de la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE) se ha transformado radicalmente como consecuencia del cambio de gobierno.<sup>1</sup> Más allá de la polémica en torno a si este último fue influido por los atentados terroristas del 11 de marzo en Madrid, el nuevo gobierno, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, ha planteado rápidamente una política exterior y un orden de prioridades, sin duda determinado por los atentados, aunque el diseño estratégico de fondo responde con toda claridad a una alternativa política. Además, todo ello sucede en un periodo de prácticamente dos meses antes de la Tercera Cumbre en la ciudad de Guadalajara, en México, y debería tener alguna influencia en sus resultados.

Las prioridades del gobierno español en política exterior se muestran claras. Si bien América Latina (AL) cuenta, la política

---

<sup>1</sup> El cambio de gobierno del Partido Popular (PP) al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), de acuerdo con los resultados electorales del 14 de marzo de 2004.

operativa a corto plazo se dirige hacia el Mediterráneo y Oriente Medio y Europa. Esto no debe verse en un sentido negativo respecto de AL, y menos a medio plazo. Sin embargo, la realidad y los primeros movimientos diplomáticos manifiestan esta prioridad. Las primeras medidas del gobierno de Rodríguez Zapatero han supuesto un viraje radical de la política exterior de los últimos años. Para comenzar ha ordenado la retirada del contingente del ejército español en Iraq. A menos de una semana de la toma de posesión (lunes 19 de abril) inició su gira diplomática con el viaje a Marruecos y la entrevista con el monarca Mohamed VI (sábado 24 de abril), al mismo tiempo que ha mostrado la importancia de restablecer la sintonía con el eje París-Berlín al reunirse con el presidente francés Jacques Chirac (miércoles 28 de abril) y el canciller alemán Gerhard Schroeder (jueves 29 de abril), para estar en el Consejo Europeo de Dublín (sábado 1 de mayo), cita obligada y muy simbólica por ser la fecha de la Ampliación de la Unión Europea (UE).

A la par de su presentación oficial, el nuevo jefe de gobierno español va a rubricar los acuerdos ya revelados del profundo cambio de estrategia respecto de Europa. Para los que dudaban de su interés o capacidad para manejar las relaciones exteriores, los acontecimientos le han establecido prácticamente la agenda.

Resultaría difícil encontrar en anteriores gobiernos españoles una expresión tan clara y rápida de las prioridades de política exterior, como la de estos viajes. Primero, las relaciones con sus vecinos del sur (Marruecos); segundo, con los vecinos y socios del norte (Francia y Alemania) de la Unión Europea (ya ampliada), y casi sin pausa, la Tercera Cumbre ALCUE. El hecho de que la convocatoria de la Cumbre de Guadalajara ya estuviese fijada con antelación y tenga lugar a los 47 días de la toma de posesión, sitúa la reunión en un momento adecuado a las prioridades del nuevo gobierno español en relación con

América Latina, puesto que se entrevista con los jefes de gobierno de la región. Esto le da margen para una declaración inequívoca de acuerdo con la cual AL es prioritaria para España, y puede además emitir la señal de que España ejercerá una parte de su acción hacia esta región mediante su influencia en la UE.

### Europa, el Mediterráneo y América Latina: ejes de una política de Estado con estrategias divergentes

Si bien desde la integración de la Comunidad Europea la política exterior del Estado español se ha concentrado en Europa, el Mediterráneo y América Latina, estas líneas maestras, que fueron trazadas principalmente por los primeros gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), han diferido bastante en sus estrategias aplicadas durante el gobierno del Partido Popular (PP). Con la integración de España en la Comunidad Europea, las relaciones con Marruecos cambiaron ya que a la lógica bilateral se añadió la multilateral con la comunitarización de *dossiers* como la pesca.<sup>2</sup> Un cambio parecido han tenido las tradicionales relaciones de España con América Latina, puesto que algunos temas se han comunitarizado (comercio, control de visas migratorias). Por otra parte hay que destacar el interés de España en el rediseño de las relaciones de la UE con AL, las que en muchos aspectos han seguido el modelo de las relaciones euromediterráneas.

No se puede decir que el gobierno del PP no haya coincidido con los tradicionales ejes de la diplomacia española en Europa, el Mediterráneo y América Latina. Sin embargo sus estrategias han sido divergentes de las del gobierno del PSOE hasta 1996 y

---

<sup>2</sup> Miguel Hernando de Larramendi, en *Afkar/Ideas*, núm. 1, 2003, p. 46.

de los que serán sin duda a partir de 2004. La política exterior del PP se ha caracterizado por un eje atlantista basado en un objetivo de lucha antiterrorista en torno al cual se han ubicado las relaciones con Europa, el Mediterráneo y América Latina. En este sentido ha sido poco constructiva en el proceso de integración europea, con la posición claramente a favor de la política de la administración Bush. En cuanto a la política mediterránea, no se ha visto favorecida por el diálogo con su vecino del sur, aunque haya intentado una cierta mediación en pro de Estados Unidos con los países árabes y en el conflicto entre Israel y Palestina. En la relación con América Latina se ha tratado de reforzar los lazos a través de la relación atlantista y de acercamiento hacia la posición de Estados Unidos en el conflicto de Iraq.

En la política mediterránea del gobierno de Aznar los desencuentros se iniciaron con el fracaso de la negociación pesquera Marruecos-UE en abril de 2001; luego vino la llamada a consultas del embajador de Marruecos en Madrid, y esta situación alcanzó su punto más álgido durante el conflicto de la isla Perejil, en julio de 2002, para volver al statu quo gracias a la intervención de la administración Bush.

En América Latina la diplomacia del gobierno de Aznar también estuvo muy vinculada a los intereses de la administración de Estados Unidos; lo anterior se manifestó a través del apoyo con material militar a Colombia, su beligerancia con el gobierno venezolano y cubano, y la disponibilidad de contingentes militares de países de Centroamérica en Iraq.<sup>3</sup> Respecto a México, la visita que hizo el presidente Aznar para convencer al presidente Vicente Fox de dar su apoyo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para la invasión de Iraq ha

---

<sup>3</sup> En la Brigada Plus Ultra del ejército español (disuelta el 30 de abril en Badajoz) se incorporaron contingentes militares de República Dominicana, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

sido calificada como el punto más negro en la relación de Aznar con América Latina.<sup>4</sup>

El gobierno socialista español recupera el diseño de su estrategia anterior al gobierno del Partido Popular en 1996. La estrategia socialista dio prioridad, desde la Unión Europea, a las relaciones mediterráneas (Proceso de Barcelona de 1995) y a las de América Latina (aunque fue el gobierno de Aznar el que estuvo en las cumbres de Río de Janeiro y de Madrid, en la cual fungió como anfitrión). La estrategia mediterránea y latinoamericana del gobierno socialista a través de la UE permitió mantener de forma simultánea el interés y la prioridad en ambas regiones, aumentando la presencia económica y un nuevo prestigio político basado en valores democráticos.

En consecuencia, a pesar de los cambios en el escenario internacional, también ahora cabría esperar una estrategia parecida a la de la segunda mitad de los años ochenta y con más relevancia en la primera mitad de los noventa. Ciertamente es que desde el punto de vista de la Unión Europea, los acontecimientos no son iguales. Ahora, la UE tiene 25 Estados miembros y, por consiguiente, ha cambiado el peso político relativo de España. También las relaciones en el Mediterráneo se han enrarecido tanto por el conflicto de Iraq como por la delicada situación entre España y Marruecos.

No obstante, hay que insistir en un aspecto, la perspectiva de las relaciones exteriores de España sigue apoyándose en el binomio Mediterráneo-América Latina, y no puede hablarse de que una sea más importante que la otra. Si bien todo parece indicar que el nombramiento del canciller Miguel Ángel Moratinos muestra, por su experiencia en temas mediterráneos, una prioridad, también el de Manuel Marín como presidente del Congreso, tercer cargo en rango institucional, muestra una

---

<sup>4</sup> Véase Joaquín Ibarz, en *La Vanguardia*, 15 de abril de 2004.

sensibilidad hacia AL. Aunque el canciller Moratinos fue el responsable de las relaciones con el norte de África y Oriente Medio con el último gobierno del PSOE y, posteriormente, mediador de la UE en el conflicto entre Israel y Palestina, Marín fue vicepresidente de la Comisión Europea presidida por Jacques Delors y artífice de la política comunitaria hacia AL.<sup>5</sup> Habrá que prestar atención al discurso y las acciones del gobierno español, que tendrá oportunidad de revelar en la Cumbre de Guadalajara, a fin de interpretar la prioridad hacia América Latina.

Europa forma parte de los ejes tradicionales de la diplomacia española. Con el rápido acercamiento de Rodríguez Zapatero hacia el núcleo franco-alemán no sólo cambia la relación de España con la UE, sino la influencia de España en la Unión. La aprobación por parte de los jefes de Estado y de Gobierno del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, su posterior ratificación y entrada en vigor, supondrá durante la segunda mitad del mandato del gobierno del PSOE un importante cambio cualitativo en la política exterior de la UE que, impulsada por los Estados miembros, también afectará de manera individual en las cuotas de supranacionalidad cedida tanto en política exterior como de seguridad y defensa.<sup>6</sup>

Por el contrario, la política atlantista del gobierno de Aznar fue en el sentido de acercar a los gobiernos europeos hacia la posición estadounidense, aun a costa de erosionar el proceso de integración en política exterior y de defensa de la UE. Su

---

<sup>5</sup> Al respecto cabe destacar el papel de la Comisión Europea en la Primera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE).

<sup>6</sup> En cierto sentido la política exterior de defensa ha iniciado su proceso a partir del texto del Tratado, antes de ser aprobado, con la iniciativa de la creación, en 2004, de una Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, en la que los 25 Estados de la UE han decidido tomar parte, y también con una posible incorporación de Reino Unido en la defensa común bajo la fórmula de la cooperación estructurada dispuesta en el nuevo Tratado.

máxima expresión es la llamada “Carta de los Ocho”,<sup>7</sup> de apoyo a la política de Bush, previa a la reunión de las Azores.<sup>8</sup>

Asimismo la posición atlantista del gobierno de Aznar en el conflicto de Iraq, según la opinión de dirigentes socialistas como Felipe González o el embajador Máximo Cajal,<sup>9</sup> dañaría las relaciones tradicionales de España con AL y amenazaría los logros en esta región desde el punto de vista diplomático y económico, lo que afectaría la imagen de España así como el futuro de las empresas y de las inversiones. Con el cambio de gobierno en España es de esperar que la situación se revierta y se recupere la posición original de una cierta equidistancia respecto de Estados Unidos. En otras palabras, que la relación atlantista se ejerza a través de la UE y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y que la relación con América Latina sea directa o a través de las acciones de la UE. Hay que tener en cuenta que para Francia y Alemania, los intereses en Latinoamérica se concentran en Brasil y México, mientras que para España y Portugal los intereses en esta región son más amplios. Por ello, la recuperación del papel de España en la UE en su relación con América Latina puede dar resultados en los próximos años.

En definitiva, la visión desde España de la Tercera Cumbre ALCUE debe contemplarse tanto en su clave interna, radicalmente distinta de la del anterior gobierno del PP expresada en

---

<sup>7</sup> La Carta, firmada el 30 enero de 2003 por ocho líderes europeos en apoyo a la posición de Bush, abre una brecha en la UE. Además, en ella se hace referencia a que “Europa y América deben permanecer unidas”, con lo cual se introduce un concepto discutible de América, que en realidad más bien mostraba la expresión de la relación atlantista con América Latina.

<sup>8</sup> Esta reunión tuvo lugar el 16 de marzo de 2003; en ella, Bush, Blair y Aznar dan un ultimátum de 24 horas a la ONU para utilizar el uso de la fuerza en Iraq.

<sup>9</sup> Carlos Malamud, “España y América Latina tras la crisis iraquí”, en *Análisis*, Real Instituto Elcano, 21 de abril de 2003.

la Segunda Cumbre ALCUE,<sup>10</sup> como en la proyección y capacidad de liderazgo que España puede tener en la UE, impulsando los resultados de la Cumbre de Guadalajara, al igual que la Cuarta Cumbre. Es de esperar que ésta tenga lugar en un nuevo contexto constitucional europeo e internacional.

Hay que considerar las percepciones de España en torno a la Tercera Cumbre lo mismo en su dimensión política que en la de la sociedad civil, pues, como se ha visto, la sociedad civil ha jugado un papel determinante por su oposición al papel de España en la guerra de Iraq, que sin duda ha repercutido en el cambio de gobierno.

### La asociación estratégica birregional

La Primera Cumbre ALCUE, celebrada en Río de Janeiro, tuvo como resultado impulsar la relación preferencial UE-ALC mediante una “asociación estratégica” basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. Se puede decir que de los resultados derivados de esta cumbre surgieron los acuerdos con México (2000), y más tarde con Chile (2002, presentado en la Segunda Cumbre), que han supuesto un avance cualitativo decisivo en las relaciones entre la UE y ALC. A pesar de lo anterior, los avances en las acciones planteadas en Río, y posterior-

---

<sup>10</sup> En la Cumbre de Madrid, José María Aznar declaró que la lucha contra el terrorismo constituía “el principal desafío de la comunidad internacional”. Esto dio lugar a que el presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, afirmara en su discurso de apertura que no era conveniente “obsesionarse por la seguridad”, y recordara que existían otras cuestiones prioritarias en América Latina (AL) a las que la Unión Europea (UE) siempre había prestado atención, como la reforma de las finanzas internacionales, el comercio abierto, así como la pobreza y la desigualdad.



mente en las llamadas “11 prioridades de Tuusula”, han sido más bien escasos.

Desde la visión de España, el periodo que va de la primera Cumbre hasta la actual es escasamente productivo. Por una parte, las restricciones presupuestarias de la UE de 2000 a 2004 no han permitido grandes avances en las acciones hacia AL; por la otra, durante este periodo el gobierno español no se ha visto como el tradicional motor de acercamiento de las acciones de la UE hacia AL. Además de los escasos recursos financieros, la UE no ha actuado con una sola voz frente a situaciones graves como la crisis Argentina de 2002. Tampoco el gobierno español ha utilizado esta plataforma no obstante los importantes intereses económicos que tiene en Argentina.

Los intereses económicos españoles cuentan en AL. En ocasión de la crisis de relación del gobierno de Aznar con Cuba, en la que se vio comprometida la UE, estos intereses se manifestaron claramente a favor de evitar la tensión, que habría dado oportunidades a otros inversores de la UE, en perjuicio de las posiciones españolas.<sup>11</sup>

A pesar de que la iniciativa de la Asociación Estratégica Birregional no encuentra el rumbo adecuado en la UE, ha sido el Parlamento Europeo, a partir del Informe Salafranca —diputado del Partido Popular español—, el que ha mantenido un determinado nivel de debate político en los meses previos a la Segunda Cumbre. Ante la Tercera Cumbre, en el llamado Decálogo o propuestas de la Conferencia Interparlamentaria euro-latinoamericana (Puebla 17-19 de marzo de 2004) aparecen la asociación estratégica birregional así como la creación de una Zona Eurolatinoamericana de Libre Comercio, a más tardar en el año 2010.

---

<sup>11</sup> M. Vázquez Montalbán, *La aznaridad*, Barcelona, 2003.

La idea de la asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y América Latina surge originalmente en la Cumbre de Río. El Parlamento Europeo (PE) aprobó la resolución sobre una Asociación Global y una Estrategia Común,<sup>12</sup> basado en el Informe sobre una Asociación Global y una Estrategia Común para las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina.<sup>13</sup>

En el primer punto del Informe, el PE reitera su apoyo al logro de la asociación estratégica birregional, decidida por los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, en Río de Janeiro, y critica el que se hayan producido retrasos en las acciones concretas destinadas a aplicar los principales aspectos acordados en esa asociación.<sup>14</sup>

En la citada resolución del PE, se introduce la petición de una “estrategia común”<sup>15</sup> para América Latina y el Caribe, que lleve de contenido y guíe la actuación de la Unión a la hora de realizar la asociación estratégica birregional decidida en Río.<sup>16</sup> El PE considera en dicha resolución que la adopción de una “estrategia común por parte del Consejo Europeo, es la decisión que permitirá avanzar en el acuerdo tomado en la Cumbre ALCUE de Río”. Ciertamente, la estrategia común es el instrumento de la UE para desarrollar de manera adecuada su actuación política con América Latina.

La estrategia común es un instrumento de política exterior de la UE, determinado por el Consejo Europeo, por consenso, en los ámbitos donde los Estados miembros comparten importan-

---

<sup>12</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación Global y una Estrategia Común para las relaciones entre la UE y AL (2000/2249(INI)).

<sup>13</sup> (2000/2249(INI)), del 11 de octubre de 2001, Informe Salafranca.

<sup>14</sup> Punto 1 de la resolución.

<sup>15</sup> Según el artículo 13.2 del Tratado de la Unión Europea: el Consejo Europeo determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común.

<sup>16</sup> Punto 2 de la resolución.

tes intereses. En consecuencia, para llegar a determinar una estrategia común es necesaria la unanimidad de los Estados miembros sobre un determinado tema en el que se comparten intereses comunes. Cada estrategia común precisa los objetivos, la duración y los medios proporcionados por la Unión y los Estados miembros. El hecho de que se requiera la unanimidad da una idea de la dificultad de llegar a una estrategia común.<sup>17</sup> Puede que la nueva relación del gobierno español en la UE permita una iniciativa hacia una estrategia común; sin embargo existen dos dificultades que deben superarse: en primer lugar hay que tener en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2004 y su nueva composición; en segundo lugar, la unanimidad en el Consejo, ahora con 25 Estados miembros, será más difícil de alcanzar.

Así, la estrategia común constituye el marco general para las acciones de los tres pilares de la Unión, lo que garantiza la coherencia de las relaciones exteriores y permite al Consejo adoptar las medidas de aplicación por medio de acciones y posiciones comunes votadas por mayoría cualificada.

En la citada resolución del PE se recomienda que los objetivos de la nueva estrategia común sean establecidos sobre la base de las prioridades decididas en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Río, agrupadas en tres objetivos principales: a) el ámbito político; b) el ámbito económico, financiero y comercial, y c) el ámbito social y cultural.

En el ámbito económico, financiero y comercial se propone:

—La culminación de la red de acuerdos de Asociación en curso de negociación (Mercosur, Chile).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Las primeras estrategias de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fueron tomadas en los consejos de Colonia y Helsinki en 1999. Para la región mediterránea se determinó una estrategia común en junio de 2000.

<sup>18</sup> Una vez culminado el Acuerdo de Asociación con Chile en 2002, se pretende que el del Mercosur esté ultimado a finales de 2004.

—La presentación de nuevas directivas de negociación con miras a concluir a medio plazo acuerdos de Asociación con la Comunidad Andina y América Central.

—La celebración de un Acuerdo de Asociación Global Interregional que dé soporte institucional y cobertura geográfica completa al contenido de la asociación estratégica.

—La creación de una zona de prosperidad compartida mediante el fortalecimiento de los mercados regionales.

La resolución propone, más concretamente, la redefinición y creación de una Zona Eurolatinoamericana de Libre Comercio para 2010, mediante la celebración del citado Acuerdo de Asociación Global Interregional que, sin obviar los acuerdos bilaterales o regionales ya concluidos o en curso de negociación, añada un soporte institucional y una cobertura geográfica completa al contenido de la asociación estratégica birregional decidida en Río.<sup>19</sup>

Cabe señalar dos observaciones acerca de este punto. En primer lugar debe subrayarse la dificultad de establecer una zona de libre comercio euro-latinoamericana con un acuerdo de asociación global interregional, dificultad que sólo puede resolverse con un cierto tiempo, y el horizonte 2010 parece excesivamente cercano para que pueda ser factible. En segundo lugar, hay que destacar la similitud de la propuesta con la del objetivo establecido en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE y del Mediterráneo,<sup>20</sup> de crear una zona de libre comercio euromediterránea en el horizonte 2010. Si se compara temporalmente con el inicio del proceso euromediterráneo, 1995 fue el año en que se estableció el horizonte 2010 para el área de libre comercio. En 2000 se adoptó la Estrategia Común

---

<sup>19</sup> Punto 24 de la resolución.

<sup>20</sup> Barcelona, 27-28 de noviembre de 1995.

del Consejo Europeo, para la región mediterránea,<sup>21</sup> y no fue hasta 2002 que se reunieron, formalmente y por primera vez, los ministros de comercio euromediterráneos. En esta comparación hay que tener en cuenta que los intereses de Francia, Italia y en cierta medida Alemania, además de España, han sido importantes para el proceso euromediterráneo, situación que no tiene por qué corresponderse en el caso de la Estrategia Común para América Latina.

No hay que olvidar, en el caso de América Latina, que el desarrollo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) marca la posición de Estados Unidos en el hemisferio, lo que recortaría las posibilidades comerciales y de inversiones de los competidores europeos, en particular españoles. En este sentido, la posición europea es reactiva a los avances del ALCA y así ha sido reconocido por el Comité Económico y Social Europeo.<sup>22</sup> Esta actitud no parece la más proactiva para una asociación estratégica regional, de alto contenido político, pero que necesita de un profundo acuerdo económico. Además, el fracaso de la Agenda de Doha en Cancún puede ser un incentivo para el avance bilateral o, en opinión contrastada de los expertos, un lastre.

El resultado de Cancún puede tener costes en el desarrollo de una estrategia común, en especial porque los países que deberían ser beneficiarios de esta estrategia han estado en profundo desacuerdo con la UE. Sin embargo, este retraso de la Ronda de Doha, sobre los objetivos de finalizarla en 2005, no

---

<sup>21</sup> (2000/458/PESC), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 22 de julio de 2000, L 183.

<sup>22</sup> Punto 1.9 del dictamen del Comité Económico y Social Europeo, 25 de febrero de 2004: "La UE no puede permitirse seguir una política reactiva en relación con sus socios de ALC. No hay que esperar a avanzar en las negociaciones del ALCA para progresar en la asociación estratégica UE-ALC. En este terreno de la política y el comercio internacionales la UE debe adoptar una verdadera actitud de liderazgo".

parece que haya afectado negativamente el acuerdo de la UE con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), y confirma la opinión de que las políticas internas van a condicionar los avances en las negociaciones comerciales, aunque puede ser la ventana de oportunidad para los bloques comerciales regionales.<sup>23</sup>

### Las relaciones económicas en el contexto de la Tercera Cumbre

En las relaciones económicas de AL con la UE se puede hablar claramente de un estancamiento del comercio, incluso con los países con tratado de libre comercio como es el caso de México.<sup>24</sup> El destino de las exportaciones de ALC en 1991 eran en 43% hacia Estados Unidos y Canadá y en 21% hacia la UE. En el año 2000 la brecha se había ampliado, ya que 62% de las exportaciones de AL se dirigían a Estados Unidos y Canadá y sólo 11% hacia la UE. En el caso de las importaciones de AL el fenómeno ha sido similar. En 1999, 48% de las importaciones procedían de Estados Unidos y Canadá y 17% de la UE. Sin embargo, en 2000, 52% de las importaciones de AL procedían de Estados Unidos y Canadá y 13% de la UE.<sup>25</sup>

Una explicación para la pérdida de importancia relativa de las exportaciones de AL hacia la UE es que la estructura de las exportaciones (salvo para México y Costa Rica) sigue siendo muy tradicional, de productos agrícolas, metales, minerales y combustibles, y escasas manufacturas. Estos productos tradicionales han sufrido además el impacto de la baja de sus coti-

---

<sup>23</sup> Véase Jeffrey Schott, "Unlocking the Benefits of World Trade", en *The Economist*, 1 de noviembre de 2003.

<sup>24</sup> En el caso de Chile los escasos meses transcurridos desde la entrada en vigor del Tratado no permiten observar la tendencia.

<sup>25</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002).

zaciones en los mercados, si bien en el último año se han recuperado. Una explicación adicional es que en ALC se han seguido políticas cambiarias de moneda apreciada para las monedas que han estado o están vinculadas al dólar,<sup>26</sup> y las dificultades de acceso a los mercados de la UE. Sin embargo, los países asiáticos han ganado posiciones en el comercio con la UE y no tienen más ventajas de acceso que los países de ALC.

Sudamérica ha sufrido en los dos últimos años una fuerte crisis económica, que en lo político se ha resuelto con los dos nuevos gobiernos de Brasil y Argentina, poco dispuestos a seguir los dictados de Washington. La estrategia de estos gobiernos es reforzar el Mercosur para negociar después tanto con Estados Unidos como con la UE. El presidente de Brasil ha afirmado: “Un Mercosur consistente y ampliado deberá poseer una política exterior común, que nos permita realizar un diálogo eficiente con la Unión Europea y con Estados Unidos, sobre todo en el proceso de negociación para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”.<sup>27</sup> La integración económica norteamericana se expande hacia Latinoamérica con un modelo, el ALCA, de eminente base económica y regionalista. Esto también debería ser un incentivo para la UE, en el sentido de no perder su capacidad de establecer acuerdos de alcance.

En cualquier caso, las estrategias de acercamiento de la UE y de Estados Unidos hacia América Latina difieren sensiblemente, ya que mientras la estrategia de la UE es inicialmente política con un marcado fin económico, la de Estados Unidos es económica, con un marcado objetivo político. Hasta el momento, la estrategia de la UE ha sido la de establecer una agenda de cooperación consistente en reforzar las relaciones comerciales y de cooperación política diferenciando caso por caso (Mercosur,

---

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Véase Lula da Silva, “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1, 2003.

Comunidad Andina, Caribe, Centroamérica, Chile y México). La estrategia de Estados Unidos del ALCA es la de un acuerdo comercial de amplia cobertura con 34 países americanos tratados por igual.<sup>28</sup> Sin embargo, el proceso de negociación del ALCA se encuentra desvinculado de las acciones de cooperación no comercial definidas en el Plan de Acción de Miami. Para algunos expertos estadounidenses, el objetivo del libre comercio es el crecimiento, y la redistribución de este crecimiento es responsabilidad de los gobiernos nacionales.<sup>29</sup>

En esta perspectiva hemisférica de América Latina, la UE representa la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en el mundo, muy por encima de Estados Unidos. Entre 1995-2000, los flujos de IED de la UE hacia AL alcanzaron un promedio anual de 72 000 millones de dólares (MDD). A principios de los años noventa, la IED de Estados Unidos duplicaba la europea. En 1997, por primera vez en la década, los flujos de IED europea en ALC se equiparan a los de EU (22 000 MDD). En 1998 la IED europea (33 000 MDD) casi duplica la de Estados Unidos (17 000 MDD), y en 1999 la IED europea alcanzó los 43 000 MDD frente a los 20 000 MDD de Estados Unidos.<sup>30</sup>

Sin embargo, esta IED se ha concentrado en pocos países, ya que en 1999, por ejemplo, 80% se invirtió en Argentina, Brasil y Chile. México recibió menos de 4%. También la IED europea proviene de pocos países. España es, desde 1997, el primer inversor europeo en ALC, seguida de Reino Unido, Francia, Alemania y Portugal. Es lo que el Banco Interamericano de Desarrollo

---

<sup>28</sup> Aunque, en opinión de Fernando de Mateo, jefe de la Unidad de Coordinación de Negociaciones Comerciales Internacionales de México, se estima que el ALCA tendrá una parte *light* y otra tan ambiciosa como los países quieran. Véase F. de Mateo, *El Financiero*, 2 de febrero de 2004.

<sup>29</sup> Véase entrevista con Carla Hills, primera negociadora de Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 3, 2003.

<sup>30</sup> Cap. III, BID (2002).



llo (BID) ha llamado el “caso español”,<sup>31</sup> básicamente empresas de servicios, finanzas<sup>32</sup> y telecomunicaciones, que han hecho que las principales empresas de servicios públicos en ALC sean españolas. También este tipo de inversiones ha alcanzado un alto grado de madurez en Argentina y Chile, lo que implicará menores flujos en el futuro.<sup>33</sup>

Así pues, en el panorama hemisférico de AL se puede concluir que el comercio en la última década ha sido favorable a Estados Unidos, lo que explica el interés en impulsar el ALCA, mientras que las inversiones han sido favorables a la UE, lo que también explica el interés de esta última en establecer acuerdos de última generación, que incluyen acuerdos sobre servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, inversiones y movimientos de capital, además de los acuerdos de libre comercio para no perder posibilidades frente a Estados Unidos.

El caso de México continúa siendo una lección para la UE. Por el momento, los tres años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de la UE con México no permiten un excesivo optimismo sobre el cambio de tendencia de la pérdida relativa en el comercio frente a Estados Unidos. La participación de la UE en las exportaciones mexicanas cayó en el periodo de 1990-1997, se estabilizó en el periodo 1997-2002, e incluso puede decirse que ha mostrado una pequeña recuperación a partir del año 2000 en que entra en vigor el Tratado. No obstante, la proporción de exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos ha crecido constantemente durante todo el periodo aunque, a partir de 1998, el crecimiento se estabilizó y en 2002 sufrió una disminución.

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Un tercio de los activos extranjeros en el sector bancario latinoamericano está en manos de bancos españoles, que superan a sus competidores de Estados Unidos.

<sup>33</sup> Cap. III, ...

Hay que observar la tendencia en el contexto de que el comercio de México con Estados Unidos representa 85% del comercio total de México, y con la UE apenas 6%. Una proporción imposible de cambiar sensiblemente y cuya pérdida de mercado por la parte europea se explica en cierta medida por el hecho de que México firmara el TLC con EU y tardíamente con la UE. Situación que al parecer la UE no va a dejar que se repita con el Mercosur; de ahí que en la Cumbre de Guadalajara presente un claro calendario de conclusión de negociaciones y acuerdo. Los intereses y las relaciones económicas de los países de la UE en el Mercosur continúan siendo un incentivo para alcanzar un acuerdo y avanzar así a otra etapa de negociaciones con Centroamérica y la Comunidad Andina.

## Conclusiones

La perspectiva española de la Tercera Cumbre ALCUE se ha transformado radicalmente a raíz del cambio de gobierno en España en abril de 2004. A pesar de que permanecen los tradicionales ejes de la política exterior española que son Europa, el Mediterráneo y América Latina, las prioridades a corto plazo se han concentrado en el escenario europeo y mediterráneo. América Latina sigue siendo importante, aunque hay que entender la prioridad en las relaciones e influencia de España en la Unión Europea.

La Cumbre de Guadalajara será la primera vez en las cumbres ALCUE en que participa un gobierno socialista español, a pesar de la influencia que tuvo en su preparación en los años previos a la Primera Cumbre. Con esta participación se cierra una etapa del gobierno del Partido Popular, caracterizada por las relaciones con América Latina e incluso con la Unión Europea y el Mediterráneo, basadas en una estrategia ante todo

atlantista, en la cual fundamentar el objetivo de la lucha antiterrorista.

No cabe ninguna duda de que América Latina ha sido prioritaria en toda la política exterior española desde finales de los años ochenta. Los intereses económicos de España en la región son un crédito suficiente para tal prioridad. Sin embargo, la estrategia divergente entre los gobiernos socialista y popular invita a pensar que, con el nuevo gobierno socialista, se recuperarán las pautas de relación de España con América Latina, muy orientadas en la influencia de la política europea hacia esta región. Además, la nueva relación del gobierno español y el núcleo franco-alemán, así como la recuperación del papel de actor en el proceso de construcción europea con que ha sido recibido, permiten pensar que con la Tercera Cumbre se puede inaugurar una nueva etapa de relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.