

LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: BALANCE DE LAS TRES PRIMERAS DÉCADAS DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

István Szilágyi*

*University of Pécs, Hungary. E-mail: szortega@freemail.hu

Recibido: 01 mayo 2016 /Revisado: 15 diciembre 2016 /Aceptado: 27 junio 2017 /Publicado: 15 octubre 2017

Resumen: Desde la primera Cumbre Iberoamericana, organizada en 1999 en Río de Janeiro, la alianza estratégica entre la Unión Europea y América Latina ha evolucionado en varias formas institucionales: cumbres birregionales, cooperación con las diversas organizaciones subregionales (Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, Unión de las naciones sudamericanas) y entidades interregionales (Comunidad Iberoamericana de Naciones), así como diversos programas de desarrollo con participación mutua. La asociación estratégica entre los países de América Latina y la Unión Europea también se consolida por la historia común, los valores, la cultura y los objetivos políticos adoptados por los socios, así como por las ambiciones compartidas de proteger la democracia y consolidar una comunidad internacional multipolar. Actualmente, una faceta importante de la asociación estratégica es la ambición de atenuar las características asimétricas de las relaciones económicas entre los socios. La intensificación de los vínculos entre las dos regiones también tiene un grave impacto en la evolución de las relaciones internacionales.

Palabras clave: sistema internacional; la Unión Europea, América Latina; alianza estratégica birregional; Mercosur; UNASUR; Comunidad Iberoamericana de Naciones; integraciones subregionales

Abstracts: From the first Iberoamerican Summit, organized in 1999 in Rio de Janeiro, the

strategic alliance between the European Union and Latin America has evolved in various institutional forms: biregional summits, cooperation with the diverse subregional organizations (the Andean Community of Nations, Mercosur, Union of South American Nations) and interregional entities (Iberoamerican Community of Nations), as well as diverse development programs with mutual participation. The strategic partnership between Latin American countries and the European Union is also consolidated by the common history, values, culture and political aims embraced by the partners, as well as the shared ambitions of protecting democracy and consolidating a multipolar international community. Currently, an important facet of the strategic partnership is the ambition to attenuate the asymmetrical characteristics of economic relations between the partners. The intensification of bonds between the two regions also has a serious impact in the evolution of international relations.

Keywords: International system; the European Union; Latin America; biregional strategic alliance; Mercosur; UNASUR; Ibero-American Community of Nations; subregional integrations

1. SISTEMA INTERNACIONAL Y GLOBALIZACIÓN

Como un sistema político sui generis y una formación multicolor, la Unión Europea es una macroregión que a través del concepto Europa aglutina a diferentes regiones, zonas, sistemas y países dentro de

la cual se trazan importantes líneas de fractura que se manifiestan en tradiciones y prioridades políticas, económicas, sociales, culturales, lingüísticas y de política exterior. Las relaciones exteriores y de seguridad de la UE, sus relaciones con otras regiones así como la solución de conflictos internacionales tienen carácter intergubernamental. La creación de presidencia de la UE y de la Comisaría de Exteriores, la Política de Defensa y Seguridad Común constituida en 1999, las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno así como el Acuerdo de Lisboa entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009 indican la necesidad de un sistema de prioridades de una política exterior común.

La ampliación al Este¹, el Proceso de Barcelona iniciado en noviembre de 1995², la Política de Vecindad Europea anunciada en el 2003³, así como las relaciones de la Unión con los países del Mediterráneo, especialmente España y Portugal, y con los países del Tercer Mundo, especialmente América Latina y el Maghreb, cuyas relaciones se remontan a más de medio milenio, han determinado este sistema de prioridades de política exterior. Durante el análisis de las relaciones entre la UE y los países de América Latina y el Caribe (ALC) hay que prestar atención a los cambios tenidos lugar tras la desaparición del mundo bipolar, la rivalidad y competencia entre los centros de poder que representan un nuevo tipo de regionalismo institucionalizado. Durante las últimas tres décadas del siglo XX y el inicio del siglo XXI la política exterior y el espacio de acción de los países, de las organizaciones gubernamentales y de las inte-

graciones regionales se determinan cada vez más por nuevas relaciones estatales y por las asociaciones estratégicas de nuevo tipo entre las integraciones regionales. La cooperación estratégica entre la UE y ALC merecen una atención especial y un papel destacado en este proceso.

2. LA UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA: LOS FUNDAMENTOS (LAS BASES) DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

Las relaciones entre ambas regiones – la Comunidad Europea (CE) y ALC – se han hecho intensivas durante las últimas cuatro décadas aunque el diálogo entre el Parlamento Latinoamericano, Parlatino, que aglutina a los representantes de los países latinoamericanos y la Asamblea de Europa, desde 1986 Parlamento Europeo, se iniciaran ya en la década de los sesenta del siglo XX. En los años ochenta del pasado siglo, el Parlamento Europeo declaró de importancia estratégica sus relaciones con el Tercer Mundo, especialmente con Sudamérica. Tras el ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea, esta dimensión hacia América Latina se dirigió a un acercamiento económico, político y cultural, principalmente con la intermediación de España, hacia la creación de un status particular de asociación.

Desde su creación en 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE) entró en contacto con las organizaciones económicas latinoamericanas, firmándose en la década de los sesenta los llamados acuerdos comerciales de primera generación. Estos conllevaron a los Acuerdos de Lomé I y Lomé II en 1974 y 1979 entre la CEE y los países de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP). Durante los años ochenta y noventa nacieron acuerdos de segunda generación en parte en los acuerdos de Lomé III (1984), Lomé IV (1990) y Lomé V (1995), así como en el Acuerdo de Cotonú, firmado en el 2000. Sin embargo, otra parte se relaciona ya directamente con los países latinoamericanos (Brasil), así como con organizaciones de integración (Comunidad Andina, Mercosur)⁴. Una tercera generación de acuerdos tiene lugar en la década de los noventa tras la desaparición del mundo bipolar. La primera Cumbre Birregional de Rio de Janeiro

¹ Véase Szilágyi, István: *La política hacia el „Tercer Mundo” de la Unión Europea la ampliación al Este.* (en húngaro) Comitatus, 2004, 7-8. sz.7-22; Szilágyi, István: *Política exterior y la ampliación de la Unión Europea. Las enseñanzas mediterráneas y húngaras.* Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém, 2007, 187.

² Véase *El proceso de Barcelona y Europa Central y del Este* (en húngaro). Szeged. Szegedi Tudományegyetem, 2001; István, Szilágyi: *“The Barcelona Process Revisited in the SBH Presidency”*. En: *New Perspectives for the Team Presidencies: New members, New candidates and New Neighbours.* Budapest, Together for Europe Research Center, 2008, 423-443.

³ Véase *Communication from the Commission. A Strong European Neighbourhood Policy.* Brussels, 05/12/2007.COM(2007) 774, final.

⁴ Se tratará de las organizaciones de procesos integratorios.

de Jefes de Estado y de Gobierno de junio de 1999 determina el nuevo tipo abierto de regionalismo, y la alianza estratégica se materializa en forma de acuerdos bilaterales y de asociación. El encuentro y las consiguientes cumbres al más alto nivel entre la UE y ALC, las conferencias y consejos de especialistas significaron una respuesta de estos actores a los retos integratorios de las nuevas relaciones internacionales⁵.

La época de grandes transformaciones geopolíticas en Europa terminó en la víspera del nuevo siglo. La UE, ocupada con la ampliación y las tareas de la profundización de la integración, ha iniciado con la puesta en vigor del Tratado de Lisboa profundas y por el momento inseguras reformas institucionales. Entre ellas, la prioridad de la política exterior de la Unión, la determinación del círculo de alianza, la ampliación del área de acción internacional de la Unión y el afianzamiento institucional de sus posiciones estratégicas.

Entre 1999 y 2010, América Latina atravesó cambios políticos y económicos de gran importancia histórica. Durante las décadas de los ochenta y los noventa tuvo lugar la caída de los regímenes autoritarios que representaban el poder de los militares y que habían surgido durante los años sesenta y setenta mediante golpes de Estado⁶. Tras el nacimiento de los regímenes democráticos vino el periodo de reforzamiento de, por una parte, de integraciones continentales que ya existían (Comunidad Andina – CA), por otra, la formación de nuevos procesos integratorios (Mercosur, 1991; Unión de Naciones Suramericanas, 2007), o de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN, 1991)⁷ ligada a España y Portugal. Además de la

cooperación intrarregional, América Latina y el Caribe (ALC) como actor independiente de las relaciones internacionales intenta ampliar su espacio de acción, eliminar su relación de dependencia y determinar su modelo de integración interregional. La constitución de la CIN es un ejemplo de manifestación de estos intentos.

Al inicio del siglo XXI y desde el punto de vista latinoamericano, parece ser que se cristalizan tres guiones. Además de la opción de relaciones más estrechas con los EE UU, la tendencia del hemisferio sur a una unión continental va ejerciendo una seria influencia. Desde la mitad de la década de los noventa del siglo pasado emergió la idea de la creación de una estrategia de alianza y asociación entre la UE y ALC, la cual se ha convertido en práctica de política exterior y paradigma de integración para ambas partes. Esto, lo que el documento de la Comisión Europea de primavera de 2008 titulado *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común* acentúa en su introducción, tiene una raíz común histórica, lingüística, de valores, política y de civilización: “La Unión Europea (EU), y América Latina y el Caribe (ALC) son aliados naturales unidos por fuertes vínculos históricos, culturales y económicos, así como por una convergencia cada vez mayor de valores básicos y principios. Comparten un compromiso común respecto a los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el multilateralismo y la cohesión social, y cooperan para lograr estos objetivos. Todo esto hace que sean socios bien adaptados para abordar juntos los retos globales”⁸– podemos leer. El documento considera de actualidad el análisis elaborado por la Comisión Europea en el 2005 sobre el reforzamiento de la asociación UE-ALC⁹, según el cual, la estra-

⁵ Véase Antonio Colomer Viadel (coord): *La integración política en Europa y en América Latina*. Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo. Valencia, 2007, 408 pp.

⁶ Véase Szilágyi, István: “Autoritarismo, Estado de Excepción, apertura, transición”. En: *Introducción a la política comparada*. Aula Kiadó, Budapest, 1991, 145-160 (en húngaro); Szilágyi, István: *Transición y consolidación democrática en España* (en húngaro) Napvilág Kiadó, Budapest, 1996, 11-24.

⁷ Véase Szilágyi, István: “La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la política mundial”. *Revista de Historia Actual* (Cádiz), 4 (2006), 155-165; Szilágyi,

István: “La Comunidad Iberoamericana de Naciones en el sistema de las relaciones internacionales”. En: *Las viejas y las nuevas coordenadas de las identidades. Estudios al Homenaje de Anderle Ádám de 65 años* (en húngaro). Palatinus, Szeged-Budapest, 2008, 141-153.

⁸ *The Strategic Partnership between the European Union, Latin America and the Caribbean: a joint commitment*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities, 2008, 5.

⁹ *A stronger partnership between the European Union and Latin America. European Communication from the Commission to the Council and the Europe-*

tegia de asociación entre ambas regiones se basa en ocho elementos, los cuales son:

- un efectivo diálogo político entre ambas regiones;
- un estímulo a los intercambios económicos y comerciales, fomento de la integración regional mediante constitución de una red de acuerdos de asociación;
- una contribución a la creación de un marco estable y previsible para la inversión europea;
- un diálogo sobre el desarrollo de la cohesión social y en materia de medio ambiente;
- disminuir las desigualdades y adaptar más las políticas de desarrollo a las necesidades de América Latina;
- apoyo y compromiso a los países latinoamericanos en su lucha contra la droga y la corrupción;
- consolidación de la gobernanza democrática;
- aumento de la comprensión mutua a través de la cultura y la educación.

Como medida para la contribución al desarrollo de la cooperación, para el periodo 2007-2013 la UE creó el llamado *Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)*. El ICD abarca cinco regiones geográficas – América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica – asimismo como cinco programas temáticos. Estos últimos, la inversión en los ciudadanos, la gestión sostenible de los recursos naturales y la energía, apoyo a las autoridades locales y no gubernamentales, seguridad alimentaria y migración y asilo fueron los capítulos destacados. La UE estableció asignaciones financieras para estos programas y regiones. Para América Latina la cantidad para el periodo 2007-2013 es de 2,690 millones de euro. Las prioridades establecidas en el programa están en conjunción con las prioridades del Programa de la ONU *Objetivos de Desarrollo del Milenio*¹⁰ adoptado en el 2000 y a realizarse

an Parliament (COM2005.636.final.) Luxembourg, 2006.

¹⁰ El documento puede leerse en la página 321 del libro Esther Barbé: *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 2003.

hasta el 2015. La UE tampoco se olvida de la región del Caribe. Entre 2008-2013 aportará un apoyo de 760 millones de euro.

Las relaciones comerciales entre AL y la UE se han ampliado de forma muy importante durante las tres últimas décadas. Según datos del FMI, en el 2006 la UE era el segundo socio comercial de AL (de los países y de las organizaciones supranacionales). Las importaciones de la UE en el año señalado alcanzaron los 70 mil millones de euro; las exportaciones, 66 mil millones de euro. La balanza muestra un saldo positivo de 4 mil millones de euros a favor de América Latina¹¹. La UE se convirtió también en el mayor inversor en la región. En gran parte esto se debe a las estrechas y tradicionales relaciones del subcontinente con el Gobierno de Madrid. Para finales de la década de los noventa del siglo pasado la España democrática el 52% de las inversiones extranjeras directas en la región eran españolas, logrando así que numerosas grandes empresas españolas (Telefónica, YBERDROLA, Repsol YFP, Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya, Banco Central Hispano, Banco Popular Español, Iberia, Sol Meliá y Tryp, la Compañía Valencia de Cementos, etc.) ocuparan los primeros puestos en los sectores determinantes de los países del continente – sector bancario, hostelería y turismo, energía, telefonía y comunicación¹². Sin embargo, el volumen del intercambio de mercancías entre ambos “continentes” no refleja las medidas esperadas de la estrategia de asociación. “...si América Latina fuera un solo país, – podemos leer en un informe – ... sería el sexto socio comercial de la UE, con flujos cercanos a los que existen con Japón, aunque representa apenas el 5,2% de los intercambios de la UE. Y a pesar de las críticas latinoamericanas al proteccionismo europeo, el hecho es que esta región provee

¹¹ *The Strategic Partnership...*, 8.

¹² Véase Szilágyi, István: “Identidad nacional y política exterior de la España democrática”. En: *Identidad nacional y política exterior en la area euroatlantica*. (en húngaro: Szerk.: Kiss J. László). Teleki László Alapítvány, Budapest, 2005, 255-289; Szilágyi, István: “Nosotros somos un mundo. La política ‘imperial’ de las democracias nuevas de Portugal y de España”. En: *Szilágyi, István: Portugal y España. Historia y política en el siglo veinte*. (en húngaro). Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány. Veszprém, 2006, 210-243.

más de la cuarta parte de los bienes agrícolas que compra la UE en el exterior”¹³. Analizando la otra cara de la misma cuestión podemos afirmar que: “Si la UE fuera un solo país – y desde el punto de vista comercial no cabe duda de que ya es un actor unitario – sería el segundo socio de América Latina, su segunda fuente más importante de inversiones directas extranjeras y el principal donante de ayuda”¹⁴.

Es un hecho que las relaciones económicas entre la UE y AL han tenido un gran desarrollo en el último cuarto de siglo. El intercambio comercial tuvo un crecimiento de un 15% por promedio anual, pero a un ritmo desigual y a un ritmo más acelerado que su capacidad económica. La información que aparece en el libro editado por Juan José Martín Arribas coincide con las conclusiones de las fuentes ya citadas. En el 2003, la participación de América Latina en la exportación mundial era de un 5%, mientras que en las importaciones era de un 4,7%. En el caso de la UE15 estos valores alcanzaron el 38,7%. Si a éste le agregamos el promedio de 2,6% y de 2,9% de la Europa Centro-Oriental, obtendremos que el volumen de exportación mundial de la UE es de 41,3%, mientras que el de las importaciones es de 41,6%. Su gran rival, los EE UU muestran unos datos estadísticos de 13,3% y 19,9% respectivamente. Sin embargo, no olvidemos tampoco los intereses de Japón y de China hacia América Latina. Japón aporta un 6,3% a las exportaciones mundiales y un 4,9% a las importaciones. En el caso de China, los datos son 5,8% para las exportaciones y 5,3% para las importaciones¹⁵. Antes de iniciar el análisis de las relaciones económicas UE-ALC quisiera llamar la atención al siguiente dato: la UE de 485 millones de habitantes aporta con un 23,4% al PIB mundial. La América Latina de 530 millones de habitantes, sólo un 7,5%. De esta forma, y tomando en cuenta la estrategia de asociación, las dos regiones representan una tercera del PIB mundial. En caso de una cooperación efectiva esta situación otorgaría un peso importante

a la integración en el sistema de las relaciones internacionales.

Al mismo tiempo, las relaciones UE-ALC se caracterizan por asimetría y desbalance económico. Los países del Nuevo Mundo y sus asociaciones de integración exportan, principalmente, alimentos, bebidas, tabacos y productos tradicionales, así como un 37,3% de materias primas. Tienen que luchar contra el proteccionismo de la UE; más de la mitad de las importaciones provenientes de la UE son productos técnicos y manufactura¹⁶. La ampliación de la UE al Este no se considera de hecho relevante e influyente desde este aspecto. La UE y ALC no son sólo socios estratégicos, sino también rivales desde el punto de vista de las relaciones comerciales. Ambas partes intentan alcanzar un saldo positivo y de forma natural aumentar su capacidad de competencia. Desde el punto de vista de la competitividad, se ha introducido cuatro conceptos para la caracterización de las relaciones comerciales de ambas regiones. Haciendo uso de términos literarios, algunos sectores utilizan lo de *estrella menguante*, otros, *estrella nascente*. Escriben sobre las *oportunidades perdidas* y el *retroceso* de unos sectores. Resumiendo podemos decir que una gran parte de la economía latinoamericana se atrasó en la competencia con la UE. Esta desventaja se manifiesta de manera diferente en las relaciones de los Estados latinoamericanos de desarrollo económico heterogéneo (Chile, México) y sus integraciones interregionales (Comunidad Andina de Naciones, CARICOM, Mercado Común Centroamericano, Mercosur), con la UE¹⁷.

“La globalización no es un proceso tan global como su nombre parece indicar – podemos leer en la conclusión de la obra de Martín Arribas. – Conviven un conjunto de economías desarrolladas (UE y Norteamérica, principalmente) las cuales concentran la mayoría de la actividad económica, tanto en términos de comercio como de inversión, con un número mayor en términos de países y, particularmente de población, que tiene una participación mucho más limitada en el mercado internacional. En este escenario, la UE es uno de los protagonistas económicos frente al papel residual de América

¹³ Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (coords): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Icaria & Antrazyt, Barcelona, 2006, 25-26.

¹⁴ *Ibidem*, 25.

¹⁵ 15.- Martín Arribas, Juan José (coord): *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*. Catarata, Madrid, 2006, 240.

¹⁶ *Ibidem*, 243-248.

¹⁷ Más detalladamente *Ibidem*, 260.

Latina y el Caribe. Desde la perspectiva latinoamericana, el comercio con Europa es importante. Aunque si bien Estados Unidos es el primer socio comercial de ALC en su conjunto, para Chile, el MERCOSUR y la CAN, la Unión Europea se convierte en destino principal de sus productos. Sin embargo, Europa está perdiendo peso en el mercado latinoamericano debido a que su comercio se centra en productos no dinámicos en el comercio internacional. En este "terreno" está siendo ganado por los EEUU. En sentido opuesto, ALC es solo una región marginal en el comercio de la UE¹⁸ – concluye el análisis. Según los autores, en las relaciones entre ambas regiones se precisa seguir la misma práctica arraigada durante los últimos años. Hay que aumentar el número de los acuerdos preferenciales bilaterales y de reducción arancelaria, desarrollar las condiciones de una cooperación cualitativa y concluir acuerdos de asociación. La UE, por su parte, tiene que dar un carácter más marcado a la alianza estratégica – afirman Christian Freres y José A. Sanajua, investigadores españoles del tema. Además de la comunidad de intereses, deben cumplirse cinco requisitos. A vista de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se debe contribuir a la cohesión social de América Latina. Debe fomentarse el aumento de la autonomía internacional del Hemisferio del Sur. Las actividades de las relaciones exteriores de la UE hacia América Latina deben asumir un carácter más determinado, incluyendo los mecanismos contra las crisis y la fortaleza de las acciones de solidaridad. Hay que lograr que en el escenario internacional las dos regiones actúen de acuerdo a su alianza estratégica de manera coordinada, contribuyendo a la creación de un sistema internacional multilateral y de la gobernanza global. La colaboración birregional UE-ALC descansa en cinco pilares que son la solidaridad, la autonomía, los intereses, los valores comunes y la asociación. Estos cinco pilares se encuentran en el cruce de tres tendencias. En ellos influyen las tendencias regionales que caracterizan a la UE y a ALC, asimismo las de corte global. Su representación en forma de diagramas la en-

contramos en la página 32 del análisis mencionado¹⁹.

Según Christian Freres y José Sanajua, *las interdependencias globales y regionales de las relaciones UE-ALC pueden ser resumidas en las siguientes: son las manifestaciones más importantes de las tendencias globales:*

- La desaparición del mundo bipolar y la globalización: competencia trilateral, corrientes económicas, y una mayor autonomía de los actores emergentes. Aparición de los Estados BRIC²⁰. Regionalismo e interregionalismo.
- El guion tras el 11 de septiembre, es decir, las aspiraciones de los EEUU a la superpotencia basadas en la propia fuerza militar de los EE UU y unidas a la demanda universal de seguridad.
- Adelanto y retroceso en la constitución de un sistema internacional multilateral y una gobernanza global.
- Un nuevo consenso sobre el desarrollo: lucha contra la pobreza y por la realización de los Objetivos del Milenio.

Las tendencias dentro de la UE complementan las tendencias globales.

- Consolidación del papel económico e internacional de la UE. CESDP²¹. La aparición de la UE como "actor global" en el escenario internacional.
- Las consecuencias del 11 de septiembre y de Irak.
- La ampliación al Este. Los retos de la estabilidad y la seguridad de nuevas zonas fronterizas. La política de vecindad.

¹⁸ *Ibidem*, 261.

¹⁹ Freres, Christian y Sanajua, José Antonio (coords): *América Latina y la Unión Europea... op. cit.*, 32.

²⁰ BRIC son las iniciales en español de Brasil, Rusia, India y China, países que juegan un papel cada vez más importante.

²¹ A CESDP- *Common European Security and Defense Policy*.

- La crisis de 2005: La Constitución Europea y las perspectivas financieras.

Las tendencias dominantes en América Latina influyen también en las relaciones de ambas regiones, siendo entre las principales las siguientes:

- La política de consenso del “nuevo regionalismo” e integración económica.
- Consolidación democrática versus inestabilidad política.
- Crisis del actual modelo de desarrollo: el camino del “consenso al postconsenso”.
- La permanencia de la desigualdad.
- El emerger de la cuestión indígena y sus consecuencias políticas, étnicas y de integración.

En el proceso de la creación de una asociación estratégica birregional de la formulación e institucionalización de objetivos y prioridades comunes, durante el esbozo de los posibles guiones es imprescindible tomar en consideración estas tendencias.

Igual posición tuvo la sesión de diciembre de 2007 de la *EuroLat*, la *Asamblea Parlamentaria Euro-Latina* que une a los representantes parlamentarios de la UE y América Latina. En la Resolución aceptada el 20 de diciembre por uno de los foros más importante de la alianza estratégica birregional acentuó que “la Asociación Estratégica no habrá alcanzado plenamente su objetivo hasta haber propiciado un mayor acercamiento entre sus sociedades, impulsado sus niveles de desarrollo social, y haber contribuido de forma decisiva a una reducción drástica de la pobreza y desigualdad social en América Latina, a la que debe contribuir tanto el continuado crecimiento económico que se viene sucediendo en la región en los últimos años, como los intercambios y la ayuda de todo tipo y el transvase de experiencias en materia de cohesión social que puede aportar la Unión Europea...”

América Latina tiene una riqueza propia en recursos humanos y materias primas y que además constituye un mercado muy importante para la Unión; y que ésta, a pesar de la actual asimetría de las relaciones comerciales, es un socio clave para el desarrollo económico, indus-

trial, científico y tecnológico de América Latina y puede contribuir a la diversificación de la región, tradicionalmente muy vinculada con Norteamérica, y con vínculos crecientes con Asia (y en particular China)²².

Según el *EuroLat*, hay que profundizar también la dimensión política y de seguridad de las relaciones entre ambas regiones. De acuerdo al documento aprobado por la Asamblea, para 2012 hay que superar las soluciones ad hoc de los apoyos comunes a las acciones y proposiciones aisladas en el escenario internacional. La Asamblea apoya la creación de un Espacio de Asociación Interregional Global Euro-Latinoamericana (*Euro-Latin American Global Interregional Partnership Area- ELAGIPA*) que abarque los terrenos político, económico, social y cultural. Para el eficaz funcionamiento de la cooperación propuesta es necesaria la creación de un sistema institucional adecuado. Según el documento de *EuroLat*, los eslabones de este mecanismo institucional serán los siguientes: la *Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana*, los *foros internos de coordinación* que contribuyen a su trabajo, las *Cumbres Birregionales UE-ALC*, las *Reuniones de Ministros* dotados de derecho de decisión en los *asuntos políticos de cooperación birregional*, así como la apertura de estas reuniones entre los representantes de EE UU, Asia y África bajo el signo de la realización de los aspectos triangulares. La resolución aprobada considera importante la creación de una *Secretaría Permanente Euro-Latinoamericana*, semejante a la operativa Secretaría de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que cumpla las tareas administrativas²³.

La Asamblea Parlamentaria decide también la creación de órganos asesores en determinadas áreas profesionales. Se ocupa de cuestiones y etapas de la intensificación de las relaciones económicas y comerciales y de las cuestiones de la cooperación cultural y social y las de la realización de la cohesión social. Propone la creación de un *Fondo Social Birregional*. Desde el punto de vista de la cooperación estratégica

²² *Euro-Latin American Parliamentary Assembly. EuroLat. Text Adopted at the session of Thursday, 20 December 2007. EUROLAT_DV-PROV (2007)12-20, 4.*

²³ *Ibidem*, 6.

atribuye gran importancia a los diferentes tipos de *acuerdos de asociación bi y multilateral*. Subraya que “los acuerdos de asociación deberían basarse en tres pilares: un capítulo político e institucional que refuerce los diálogos democráticos y la concertación política, un capítulo de cooperación que promueva el desarrollo económico y social sostenible y un capítulo comercial dotado de amplios programas y que tenga en cuenta las asimetrías en cuanto a la estructura económica y al nivel de desarrollo de las economías de las dos regiones”²⁴.

Basándose en los resultados alcanzados, el documento de la Asamblea Parlamentaria EuroLat esboza una visión de futuro que marca un hito en la asociación estratégica entre la UE y América Latina²⁵.

3. LA ALIANZA ESTRATÉGICA EN EL CAMINO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN: LAS CUMBRES

Bajo el signo de la delimitada idea e intención *en junio de 1999 se organizó en Rio de Janeiro la I Cumbre UE-ALC* con la participación de 48 jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones²⁶. El Preámbulo de la Declaración del encuentro acentuó lo siguiente: “Nosotros los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe hemos decidido promover y desarrollar nuestras relaciones hacia una Asociación Estratégica Birregional, basada en la profunda herencia cultural que nos une y en la riqueza y diversidad de nuestras respectivas expresiones culturales. Las mismas nos han conferido acentuadas identidades multifacéticas, así como la voluntad de contribuir para la creación de un ambiente internacional que nos permita elevar el bienestar de nuestras sociedades y cumpliendo con el principio del desarrollo sostenible, aprovechando las oportunidades que ofrece un mundo cada vez más globalizado, en un espíritu de igualdad, respeto, alianza y cooperación entre nuestras regiones”²⁷. “Esta primera e histórica

Cumbre fue convocada en virtud de la voluntad política de fortalecer las ya excelentes relaciones birregionales, basadas en valores compartidos y heredados de una historia común. El objetivo de esta Cumbre es fortalecer los vínculos de entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones, a fin de desarrollar una Asociación Estratégica entre ambas”²⁸.

El documento esbozó un programa de cooperación basado en 55 prioridades para un periodo de 25 años, determinando también el contenido de 55 objetivos a corto plazo que formarían la base de acciones conjuntas directas. El elemento más importante de esto último es la conclusión de un Acuerdo de Libre Comercio entre ambas regiones de acuerdo con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio. Para la UE, el punto más difícil de cumplir es el capítulo que haría posible la libre entrada de los productos agropecuarios latinoamericanos en el mercado de la UE. No es casual que en esta cuestión la UE siga una táctica de pasos cortos.

Dar los pasos prácticos que hagan posible el libre ingreso de productos agropecuarios latinoamericanos representa el punto más neurálgico, el menos posible y el más difícil de cumplir desde el punto de vista de la Unión. El programa de acción dispone de inversiones financieras comunes a través del Banco Europeo de Inversiones, así como la introducción del euro en las relaciones comunes. Es de destacar las acciones comunes de los parlamentos en los diferentes foros e instituciones internacionales, así como los programas que refuerzan la cooperación en el área de la salud, cultura y ciencia.

La mayor finalidad común de la asociación estratégica es la realización de una democracia participativa y representativa, los Derechos Humanos, el imperio del Derecho, el buen gobierno, el pluralismo, la paz y la seguridad internacional, la estabilidad política y la confianza entre las naciones. En el aspecto político acentúa el diálogo institucional UE-ALC, la democracia y el respeto de los derechos fundamentales. En la esfera económica se compromete a la construcción de un sistema comercial internacional multilateral, un eficaz funcionamiento de

²⁴ *Ibidem*, 13.

²⁵ *First Ordinary Plenary Session 18-20.12.2007. List of Participants. EuroLac/FC.17.12.07.*

²⁶ <http://europa.eu/bulletin/en/9906/p000448.htm> (en inglés). En español, en la obra coordinada por Juan José Martín Arribas... op. cit., 314-332.

²⁷ <http://europa.eu/bulletin/en/9906/p000448.html>, Juan José Arribas... op. cit., 315.

²⁸ *Ibidem*, 314.

las relaciones económicas birregionales basado en un regionalismo abierto, la liberalización comercial, estímulo a la prosperidad, la lucha contra los procesos financieros inconstantes y de efecto desestabilizador, apoyo a las inversiones que contribuyen a fortalecer la producción y a los pequeños países. En el área cultural y científico, social y humanitario basados en la enorme herencia cultural que une a ambas regiones, considera entre sus principales valores mantener los conocimientos desarrollados durante el proceso histórico, el renacer, contribuir a la educación general, defender y mantener las diferencias culturales.

La Cumbre enumera números programas a largo plazo: @Lis, la creación de la sociedad de la información, ALFA y Erasmus Mundus para la educación superior, URB-AL, desarrollo de las ciudades y comunidades locales, AL-Invest, para inversión y comercio, ECIP, cofinanciamiento de los llamados programas horizontales. A estos se unió el programa Alßan de apoyo a estudios de posgrado y doctorales y aceptado en la Cumbre de Madrid de 2002.

La Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina tuvo lugar en mayo de 2002 en Madrid. En este encuentro las cuestiones de cooperación cultural jugaron el papel principal, sin embargo, figuraron también en la agenda temas referentes a las ayudas materiales y de cooperación concreta en áreas económicas, así como las posibilidades de éstas y la creación de sus mecanismos. En honor a la verdad histórica tenemos que añadir que los cinco (entonces) países miembros del Pacto Andino (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela), así como los países centroamericanos quedaron extraordinariamente descontentos con los resultados económicos de la Cumbre. Según palabras del entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi (1999-2004), con la ampliación al Este la UE no se encontraba en la situación de firmar acuerdos de asociación con los países latinoamericanos. Las dos excepciones son Chile, con el cual se firmó un acuerdo de asociación el 18 de mayo de 2002 y México, con el cual se había concluido un acuerdo similar en el 2000.

El Compromiso de Madrid²⁹, firmado el 17 de mayo de 2002, adopta los aspectos formales de la Declaración de Rio de Janeiro. Al capítulo de política le siguen los capítulos dedicados a la cooperación económica, cultural, educación y ciencia. Sin embargo, el número de prioridades se redujo de 55 a 33, concretizándose estos programas en mayor medida. Además de las acciones políticas es preciso resaltar punto 17 del capítulo dedicado a la cuestión de cooperación económica, que trata del inicio en septiembre de 2002 de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, en el marco del Acuerdo de Cotonú. Los demás puntos del capítulo coinciden considerablemente con los Objetivos del Milenio. El Compromiso de Madrid se complementa con el *Documento de Trabajo sobre los valores y posiciones comunes* y el *Informe de evaluación de los avances realizados*³⁰.

La Tercera Cumbre de la UE de los 25 y los 33 países de América Latina y el Caribe tuvo lugar en la ciudad mexicana de Guadalajara los días 28-29 de mayo de 2004. En las negociaciones con la participación de los representantes de 58 naciones al más alto nivel las cuestiones referentes a la cooperación económica y comercial recibieron el mayor acento. La conclusión de un acuerdo de asociación que contuviese el libre comercio representaba la finalidad común. Sin embargo, esto se realizó por el nuevo Parlamento Europeo elegido en junio de 2004, así como por la Comisión Europea con José Manuel Durão Barroso como en aquel entonces presidente. De todas maneras, se declaró que entre la UE de 485 millones de habitantes y con una participación del 23,4% del PIB mundial y América Latina de 530 millones de habitantes y con un 7,5% del PIB mundial, con varias organizaciones económicas subregionales – Mercosur, Pacto Andino, Comunidad del Caribe (CARICOM) –, las negociaciones de orden político se habían concluido.

La Declaración de la Cumbre de Guadalajara del 28-29 de mayo de 2004³¹ consta de 104 puntos y en comparación con las anteriores Cumbres

²⁹ *Ibidem*, 332-337.

³⁰ *Ibidem*, 337-363.

³¹ http://ec.europa.eu/external_relations/lac/vienna/index_en.html.

de Jefes de Estado y Gobierno incluyó numerosos elementos nuevos, recibiendo los elementos tradicionales un nuevo énfasis. La Cumbre tomó firme posición respecto a la creación de un sistema internacional multilateral y el cumplimiento consecuente del principio y la práctica de la cohesión social en las relaciones birregionales, compatibles con los Objetivos del Milenio. Acentúa la importancia del Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y el Caribe (*Economic Partnership Agreement- EPA*). En cuanto al desarrollo económico de América Latina destaca la importancia de la inversión productiva basada en la cooperación entre el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del Caribe, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica. Apoyó la continuación de los programas de desarrollo iniciados en Rio de Janeiro y Madrid y la creación de un *Espacio Común de Educación Superior* y la consolidación y el futuro reforzamiento de la asociación estratégica.

La IV Cumbre de la UE y de América Latina tuvo lugar en la ciudad de Viena los días 11 y 12 de mayo de 2006. Aquí apareció en la escena un bloque alternativo liderado por los presidentes de Bolivia, Evo Morales, y el de Venezuela, Hugo Chávez, y el representante de la delegación cubana. Ellos criticaron duramente el comportamiento económico de la UE y exigieron una mayor prioridad de Sudamérica en la política económica de la Unión Europea.

La *Declaración*³² titulada *Fortaleciendo la Asociación Estratégica Birregional* contiene 59 puntos y examina los 16 principales aspectos de la situación de la asociación estratégica. Se declaró a favor de la garantía de la democracia y los Derechos Humanos. Destacó su especial interés en la realización de la propuesta de la XVII Conferencia Interparlamentaria UE-ALC (Lima, Perú 14 a 17 de junio 2005) de crear una Asamblea Euro-Latinoamericana³³. Celebró la actividad del III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, atribuyendo gran importancia al Foro en la profundización de esta asociación

³² *Ibidem*.

³³ La Declaración aprobada el 20 de diciembre de 2007 analizamos en la primera parte de nuestro texto.

estratégica. Repitió el compromiso de las Cumbres anteriores respecto al desarrollo de un sistema internacional multilateral, la importancia de la paz y la seguridad y el respeto al Derecho Internacional. Se ocupó de las cuestiones del terrorismo, del crimen organizado y narcotráfico, del medio ambiente y de la energía. Destacó la importancia de los acuerdos de asociación concluidos por la UE con algunos países de América Latina (Chile, México), y con las integraciones (Mercosur, CAN, CARIFORUM, Mercado Común Centroamericano, CARICOM), y saludó la actividad del Banco Europeo de Inversiones en la región del Caribe. *Declaró la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Apoyó la realización del objetivo de cohesión social a través del desarrollo económico de América Latina.* Se ocupó de los programas y medidas respecto a la educación superior, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Como mencionamos anteriormente, en la Cumbre hizo su aparición el grupo de países descontento con la política económica de la UE hacia América Latina, la denominada "Alternativa Bolivariana". Su aparición indica que la construcción de la asociación estratégica birregional no transita por camino real.

*La Quinta Cumbre de los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y América Latina*³⁴ se organizó en Lima, capital de Perú, los días 16 y 17 de mayo de 2008. El título de la Declaración adoptada y firmada fue "*Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos*" (*Addressing our Peoples' Priorities together*)³⁵. A pesar de que en el Preámbulo del documento se trate de la nueva etapa de las relaciones entre las dos regiones, la Cumbre pudo disminuir y desatar sólo en parte las contradicciones anteriores. Los representantes de América Latina esperaban respuestas, propuestas, medidas e iniciativas de la UE capaces de abolir eficazmente las relaciones asimétricas entre las dos partes. Entre los temas centrales del encuentro formaban parte las cuestiones del futuro reforzamiento de la alianza estratégica, el desarrollo

³⁴ Véase Maihold, Günther: *La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana* (ARI). http://www.realinstitutoelcano.org.9081/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOB

³⁵ Véase *Latin America and Caribbean-European Union Summit. Lima, May 16, 2008. Lima Declaration. "Addressing our Peoples' Priorities together"*.

sostenible, la cohesión social y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. A pesar de que los participantes estaban de acuerdo en las prioridades, los puntos de vista y enfoques diferenciaron el contenido de los problemas discutidos. La Unión Europea estaba interesada en los aspectos climáticos y de protección del medio ambiente, del desarrollo sostenible y de los problemas de energía. Las partes latinoamericanas en cambio consideraron de tareas más importantes aquellas cuestiones del desarrollo sostenible vinculadas y relacionadas a la cohesión social, a la abolición de la pobreza, la desigualdad, y la exclusión social. Estaban de acuerdo en que el reforzamiento de la alianza estratégica y la cooperación entre las dos regiones requiere de nuevos métodos, acciones y esfuerzos. Las partes consideraron de instrumentos principales y eficaces para la realización de los objetivos enumerados en el establecimiento de un sistema de acuerdos de asociación bilaterales y multilaterales, así como los Acuerdos Económicos de Asociaciones con los países de África, del Caribe y de Asia. En la Cumbre decidieron sobre la creación de una Fundación de UE-AL dedicada a cuestiones teóricas y prácticas de la alianza estratégica. Felicitaron y apoyaron la Resolución de la Asamblea de Eurolat y aprobaron el establecimiento del mecanismo institucional propuesto por la Asamblea. Decidieron que la próxima cumbre se celebrara en España en la primera mitad de 2010, durante la presidencia española de la UE. Los participantes en la Cumbre de Lima aprobaron como método el diálogo estructurado entre los países y las organizaciones de integración de la UE y de América Latina y en las relaciones interregionales. Los jefes de Estado y de Gobierno apoyaron el método de la evaluación individual, quedando claro que ni siquiera entre los países del sur del hemisferio hay unidad y concordancia en el papel jugado y desempeñado por las organizaciones de nuevos tipos de integración (Mercosur, UNASUR, Banco del Sur, PetroAmérica, CAN, etc.) en el reforzamiento de la alianza estratégica.

4. LA ALIANZA ESTRATÉGICA Y LAS INTEGRACIONES (SUB)REGIONALES

En la década de los sesenta del siglo XX tuvo lugar en América Latina la creación de las primeras organizaciones económicas de carácter

supranacional. La primera fue la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio – ALALC* creada en 1960. Ese mismo año se constituyó el *Mercado Común Centroamericano- MCC*. En 1969 inició sus labores en el Pacto Andino (PA), integrado por Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, el cual con el tiempo se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones– CAN. En 1980, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) adoptó el nombre de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Con la finalidad de la creación de una política económica latinoamericana, en la década de los sesenta se creó el *Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*. Al SELA le siguió el *CARICOM*. La segunda ola de la organización de las integraciones latinoamericanas se relaciona con los cambios en las relaciones internacionales. Para 1990-1991 habían desaparecido los viejos antagonismos entre el Oeste y el Este, existentes en el mundo bipolar. Paralelamente, como hemos indicado, en las relaciones políticas del subcontinente latinoamericano ocurrieron importantes transformaciones. El lugar de las dictaduras militares y civiles fue ocupado por gobiernos civiles. En el Hemisferio Sur creció de nuevo el interés y el compromiso por una cooperación regional y subregional. Una tras otra aparecieron las organizaciones oficiales y no oficiales de integración y cooperación. La cooperación económica se complementó con la intención de la cooperación política. Se renovó la Organización de Estados Americanos (OEA). En 1991, con la firma del Tratado de Asunción, se creó la integración subregional más importante de América Latina, *Mercosur*³⁶ integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En 1992, EE UU, Canadá y México firmaron el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLAN)*. En 1991 se formó la *Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN)*, la asociación de España, Portugal y 19 países latinoamericanos, la cual tuvo gran importancia para el fomento de la asociación estratégica birregional. El 16-17 de abril de 2007 se creó la *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. La organización es el sucesor legal de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CNS), creada en diciembre de 2004 por 12 países latinoamericanos, que cuenta con un prometedor futuro político y económico. En nuestro ensayo nos ocuparemos de tres de la

³⁶ Lo trataremos más detalladamente.

organizaciones supranacionales más importantes: Mercosur, UNASUR y la CIN.

Mercosur es la cuarta integración económica más grande del mundo. Según datos del 2005, su PIB alcanza 1.002 mil millones de dólares, con una población de 235 millones. El 79% del PIB de la organización es producido por Brasil, 18% por Argentina, 2% por Uruguay y 1% por Uruguay. Su territorio es de 11.831.292 km², el 58% del territorio sudamericano. El Mercosur se define a sí mismo como una organización orientada al crecimiento, basada en el respeto de la justicia social y la dignidad de los pueblos. El Mercosur, se lee, no es solamente una integración comercial, sino la integración regional de valores, tradiciones y de futuro. Su objetivo es el aumento de la fortaleza económica y de la posición de negociaciones comerciales de los países que la componen. En este sentido es competidor no sólo de los EE UU y de la UE, sino de la Comunidad Andina y de otras integraciones de la región. Con vistas a la hegemonía subcontinental de Brasil intenta disminuir la rivalidad y oposición geopolítica entre Argentina y Brasil, los dos grandes países del Cono Sur³⁷. Aspira a un continuo incremento y extensión de la influencia del Mercosur. En 1996 concluyó acuerdos de asociación con Chile y Bolivia, en 2003 con Perú, en 2004 con Ecuador y Colombia. Venezuela firmó el Protocolo de Ingreso el 23 de mayo de 2006. Realiza una labor continua para perfeccionar su organización y aumentar la eficacia de su funcionamiento. La estructura institucional y ejecutiva fue definida por el Protocolo de Ouro Preto firmado en 1994. En su elaboración se nota la influencia de la UE³⁸. Desde la firma en 1995 del Acuerdo del Marco de Cooperación (Framework Cooperation Agreement) está estrechamente relacionada con la UE. El 25% de sus exportaciones se dirigen a la UE. La UE es su mayor socio comercial; desde 2001 aumenta continuamente su volumen comercial. Al mismo tiempo, a través de los Programas Regionales Indicativos (PRI), la UE concede otras ayudas al Mercosur. El primer

PRI abarca el periodo 2007-2010, el segundo para el trienio siguiente (2010-2013). Para estos seis años la UE asigna 50 millones de euros para tres objetivos. Un 10% se canaliza para la construcción institucional de Mercosur. El 70% para el financiamiento del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. El 20% para el apoyo a la sociedad civil en fomento de la integración regional. Además de esto, los miembros del Mercosur se benefician de los programas realizados dentro del marco de la asociación estratégica³⁹.

Oficialmente, *la Unión de Naciones Suramericanas* nació el 16-17 de abril de 2007 durante la I Cumbre Energética de América del Sur celebrada en la Isla de Margarita, Venezuela. La conferencia en la que participaron representantes de 12 países decidió entonces que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), nacida el 8 de diciembre de 2004 en Cusco, en la III Cumbre de los Presidentes de América del Sur, se transformara en una unión con una secretaría permanente. Sus objetivos no cambiaron. Según la Declaración de Cusco, “siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana e interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones”⁴⁰.

El documento base, invocando la historia común de los pueblos latinoamericanos, la herencia histórica, la mutua solidaridad, los retos comunes internos y externos al que tienen que enfrentarse, los intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad, la necesidad del desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y la exclusión social establece que “su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspecti-

³⁷ Sobre la geopolítica de Brasil y sus aspiraciones de potencia véase Szilágyi, István: “A brazil geopolitikai iskola”. *Politikatudományi Szemle*, 3 (2007), 69-89.

³⁸ Véase *Mercosur. Regional Strategy Paper. 2007-2013*. European Commission. 02.08.2007. (E/2007/1640), 48-52.

³⁹ *Ibidem*, 4-5.

⁴⁰ Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Cusco_sobre_la_Comunidad. ad.

va subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales"⁴¹.

UNASUR considera como una de sus tareas principales y como misión histórica la creación de una integración y una solidaridad continental. Un papel clave ha de jugar este organismo, según nuestra opinión, desde el punto de vista de la creación de un futuro diálogo y una asociación estratégica UE-América Latina. No es casualidad que su denominación y la mayoría de sus aspectos institucionales siga el modelo de la integración europea. La Cumbre de Jefes de Estado, de carácter intergubernamental que se reúne anualmente, se considera el órgano principal de UNASUR. Al trabajo de las cumbres prosigue cada medio año la Reunión de Cancilleres. Del objetivo de la integración sudamericana se desprende que en estas sesiones participan el Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, el Director de la Secretaría de Mercosur, el Secretario General de la Comunidad Andina, de ALADI, y se invitan a otros representantes de otras organizaciones regionales. La reunión de los Cancilleres se complementa con las reuniones de los Grupos de Trabajo por Área de Acción. UNASUR conoce la "troika", la presidencia de tres, la cual la constituye el país sede de la cumbre y los países sedes del año anterior y el año siguiente. La Secretaría Pro Tempore colabora en la labor de la organización. Sus miembros son cambiados anualmente mediante un sistema de rotación. En diciembre de 2005 constituyeron la *Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración*. Funciona también la *Comisión de Altos Funcionarios*. UNASUR fue fundada por 12 países. El número de su población es de 361.000.000 habitantes. Su territorio ocupa el 45% del continente. El PIB per cápita es de 5.900 dólares. La deuda externa alcanza los 315 mil millones de dólares. Por ende, la situación de la integración, como la de América Latina misma, no es fácil ni sencilla. Si en el caso de Mercosur se ha mencionado la dominancia de Brasil, tampoco podemos ignorarlo al analizar UNASUR. UNASUR, bajo el signo de la integración continental, además de la membresía de

pleno derecho, introdujo la institución de miembro asociado, semejante al caso de la UE. Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú son miembros de pleno derecho de UNASUR y de la Comunidad Andina de Naciones y, al mismo tiempo, son miembros asociados del Mercosur. La situación es similar en el caso de los países miembros del Mercosur. Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela son miembros de pleno derecho de UNASUR y miembros asociados de la CAN. Chile es miembro asociado de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur. México (miembro del TLCAN) y Panamá tienen el status de observadores en UNASUR.

*La Declaración de UNASUR establece seis objetivos básicos*⁴². El primero, se dirige a la concertación y coordinación política y diplomática que consolide a la región en sus relaciones externas. El segundo es la creación de una zona de libre comercio entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile. El tercer objetivo es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica. El cuarto es la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario. El quinto es la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en las esferas de la ciencia, educación y cultura. El sexto considera de tarea principal la integración interactiva entre las empresas y la sociedad civil. Estas son las finalidades que determinan la actividad integradora de UNASUR. En septiembre de 2005 y con miras a la creación de un sistema económico integrado del subcontinente se inició la construcción de la *Carretera Interoceánica*. Se espera que la inversión finalice para 2010, la cual unirá a Brasil y Perú, asegurará a Bolivia una salida al océano, a Brasil una salida al Océano Pacífico, para Perú, al Océano Atlántico. En el 2006 se inició la construcción del gasoducto *Anillo Energético Sudamericano*, el cual abastecerá a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay de gas peruano. Entre 2006-2009 terminó la instalación del *Gasoducto Binacional* que une a Colombia y Venezuela. Pronto se iniciará la construcción del *Poliducto Binacional* a través de Colombia que facilitará la exportación del petróleo venezolano al Lejano Oriente.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Unión de Naciones Suramericanas. http://es.wikisource.org/wiki/Uni%C3%B3n_de_Naciones_Suramericanas

Como se desprende de los objetivos y de los programas concretos camino hacia la realización, UNASUR puede convertirse en corto plazo en un importante actor de la integración subregional y de la asociación estratégica UE-ALC y del sistema de relaciones internacionales.

5. EL ACTOR INTERREGIONAL DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA: LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

La Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) fue creada en 1991 en la ciudad mexicana de Guadalajara el 19 de julio de 1991 con la participación de diecinueve Estados latinoamericanos, España y Portugal.

Las condiciones externas de la creación de esta particular organización internacional de un nuevo tipo de regionalismo las constituyen los cambios en las relaciones internacionales ya tratados anteriormente. *Los antecedentes internacionales inmediatos* fueron los procesos de democratización, los cambios de sistema, las transiciones políticas tenidas lugar en tres regiones semiperiféricas del mundo –en orden cronológico, en el sur de Europa, en América Latina y en Europa Central y Oriental– y como consecuencia de estos, la creación y la consolidación de las nuevas democracias en Europa y los más importantes países de Sudamérica⁴³.

La España democrática jugó un papel clave en la formación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. El Reino de España rompió radicalmente con las tradiciones, los métodos y los conceptos de la política latinoamericana del franquismo. Esto significaba el reforzamiento, la profundización, la revalorización, el cambio

⁴³ Véase O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philip; Whitehead, Laurence (eds), *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1986; Share, Donald; Mainwaring, Scott: "Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y España". *Revista de Estudios Políticos*, 49 (1986), 80-106; Anderle, Ádám; Girón, José (coords): *Estudios sobre transiciones democráticas en América Latina*. Oviedo, Universidad de Oviedo, 1997; Whitehead, Laurence (ed.): *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford University Press, Oxford, 1996; Szilágyi, István: *Hungary and the World/Hungría y el mundo*. Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém, 2001.

sustancial de la dimensión política "tradicional y común" en las relaciones interestatales, pero ante todo significaba la revalorización de la esfera cultural y económica. La Monarquía española llevaba sobre su espalda la pesada herencia del régimen autoritario, por eso tenía que vencer la desconfianza y la distancia mantenida por los pueblos latinoamericanos. Eso significaba ante todo el rechazo del concepto de la hispanidad representada por el franquismo⁴⁴, así como el abandono del concepto y las intenciones dirigidas a la formación de la Comunidad Hispánica de Naciones (CHN)⁴⁵.

A partir de 1976 la base filosófica de las nuevas relaciones y de la cooperación entre el Gobierno de Madrid y los países de la región la constituyó la creación voluntaria y la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN). La cooperación dentro del marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones la centraron en el fomento al desarrollo económico y social, el desarrollo conjunto de la educación y la cultura, y la creación de un mercado común de conocimientos e información.

Al ingresar España en la Comunidad Europea esa dimensión se dirigía a la cooperación económica, política y cultural entre la región latinoamericana y la Unión Europea con la intermediación española, así mismo como al acercamiento de las dos regiones.

⁴⁴ Véase Maeztu, Ramiro de: *La Defensa de la Hispanidad*. Ediciones RIALP, Madrid, 1998.

⁴⁵ Sobre la rica bibliografía del Hispanismo véase: Arenal, Celestino del: *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Edición Cedeal, Madrid, 1989; Arenal, Celestino del: *1976-1992. Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica*. Casa de América, Madrid, 1994; Arenal, Celestino del; Najera, Alfonso: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*. Edición Cedeal, Madrid, 1992; Aldecoa Luzárraga, Francisco: "La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho". *Sistema*, 63 (1984), 111-131; Bascuñan Edwards, Carlos: *La interrelación cultural entre España e Iberoamérica*. CIPIE, Madrid, 1981; Pollack, Benny: *The Paradox of Spanish Foreign Policy*. Pinter Publishers, London, 1987; Rein, Raanan: *Spain and the Mediterranean since 1898*. Frank Cass, London-Portland, 1999.

Ya durante las negociaciones anteriores al ingreso, el Gobierno de Madrid logró que al Documento de Adhesión fueran adjuntadas dos declaraciones, enfatizando la cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina. Uno de los documentos lleva el título de *Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina*. En este se subraya la importancia de la profundización de las relaciones de los entonces diez miembros, así como España y Portugal, con la región latinoamericana, así también como el destacado papel de la región desde el punto de vista de Europa. La segunda, titulada *Declaración del Reino de España sobre América Latina* contiene la posición y la promesa del Gobierno de Madrid, declarando que España sigue considerando como una de las mayores prioridades de su política exterior cultural la cooperación con América Latina y el reforzamiento y la ampliación de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina.

El más importante medio y foro de la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones lo representan las cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno constituidas en 1991.

Sin embargo, algunos especialistas latinoamericanos consideran la iniciativa española relacionada con la cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno como un esfuerzo desde fuera, perteneciente a la retórica, en la cual no se puede detectar las tantas veces mencionados intereses latinoamericanos. Incluso en 1999 después de la IX (Novena) Cumbre Iberoamericana se puede leer opiniones, según las cuales a pesar de las aparentes relaciones multilaterales, en la Comunidad iniciada y creada por España dominan los elementos de una relación entre colonizador y colonia de carácter bilateral. Por añadidura, las decisiones tomadas por la Comunidad Iberoamericana de Naciones basadas en la cooperación de veintiún países difícilmente se institucionalizan en las políticas nacionales. Hasta mediados de 2010, un sólo país, Brasil, había cumplido la decisión de la IV (Cuarta) Cumbre de 1995 referente a la difusión mutua e institucionalizada de la lengua española y portuguesa como legado común de la historia. En Brasil se hizo obligatoria la enseñanza del castellano en las escuelas primarias. Sin embargo,

tras esta decisión se trazan las intenciones de hegemonía regional de este país.

El movimiento y la iniciativa iberoamericanas – acentúan algunos analistas – tiene que armonizar con las normas y las exigencias de los diferentes bloques regionales y subregionales. Para los ciudadanos de los países que componen la Comunidad Iberoamericana de Naciones – subrayan- debido a las fronteras establecidas por el Pacto de Schengen están constreñidos al visado, no garantizándosele el libre movimiento dentro de la Unión Europea. En el diálogo Unión Europea-América Latina, la Comunidad Iberoamericana de Naciones tiene que convertirse en una fuerza organizadora, porque de otra manera para los países del subcontinente el iberoamericanismo puede convertirse fácilmente en una cuestión de "cortesía". El continente recibió mucho de España, pero tras la independencia durante los siglos XIX-XX, en primera instancia, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia sirvieron de referencia cultural a la región. El periodo de la constitución de los Estados se orientó hacia otra dirección. En cierto sentido, para América Latina Europa significa más que España, algo diferente. Con la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, Madrid tiene que cumplir el papel de puentes entre los dos mundos. Estas esperanzas armonizan con las intenciones de la política exterior (cultural) de España. Para caracterizar la cooperación de los Estados constituyentes de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, según Raúl Sanhueza, investigador chileno, en vez del concepto de integración, las expresiones, los acuerdos, la concertación reflejarían mejor la realidad. Indicio de eso ya se encuentra en la declaración final de la II (Segunda) Cumbre de Madrid de 1992. Al analizar los cambios en la situación internacional la Declaración afirma: "La Conferencia Iberoamericana, en este contexto, surge en nuestro espacio político como *foro de concertación* (subrayado mío – I. Sz.) dotado de características propias. Trasciende enfrentamientos ideológicos y económicos y, al ser transcontinental, puede tener un efecto positivo para evitar que los bloques económicos re-

gionales evolucionen hacia el proteccionismo⁴⁶.

Podemos evaluar de cualquier manera el papel de las cumbres iberoamericanas, en cuanto a la integración, ciertos asuntos pueden ser establecidos de antemano. Representan un mecanismo cada vez más consolidado de diálogo político. Para los dirigentes de los países participantes sirven de foro para el traspaso de experiencias y elaboración de acuerdos. Para los pueblos-naciones que participan en ella inició programas que refuerzan su identidad y fomentan su desarrollo. Las fórmulas y contenidos de concertación asumen cada vez más una forma y contenido de integración. Finalmente, con la celebración regular de las cumbres, con el inicio de los programas aceptados por ellas se *institucionalizó la Comunidad Iberoamericana de Naciones – CIN*.

Considerando las experiencias de más de una década transcurrida desde 1991, los principios y las principales finalidades de la cooperación de los veintiún países han superado las pruebas del tiempo. En las posteriores cumbres que siguieron a la primera⁴⁷ –dependiendo de la situación actual- hubo desplazamiento coyuntural transi-

torio de gravedad en comparación con el programa delimitado en Ciudad de México, pero el concepto básico no ha cambiado, incluso en el IX (Noveno) encuentro en La Habana en 1999, en interés de una coordinación más eficiente de cooperación concertada se tomó una decisión sobre la creación de la *Secretaría de Cooperación Iberoamericana - SECIB* con sede en Madrid. El 80% del presupuesto de la SECIB lo asegura España, militante de la creación de la secretaria.

La Declaración de Guadalajara del 18-19 de julio de 1991 consta de una introducción de 24 puntos y de tres cortos capítulos, detallando las áreas claves de cooperación.

Los jefes de Estado y Gobierno iberoamericanos ya en la frase introductoria de la Declaración estipularon que:

“1.- Con especial beneplácito nos hemos congregado, por primera vez en la historia, para examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación. Nos proponemos, por ello, concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.

2.- Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de los pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad.

3.-Reconocemos que este propósito de convergencia se sustenta no sólo en un acervo cultural común sino, asimismo, en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural. Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los principios de soberanía y de no intervención y se reconoce el derecho de cada pueblo a cons-

⁴⁶ Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Madrid. <http://www.oei.es/cumbres2.htm>. 2010. 03.27.

⁴⁷ I Cumbre: Guadalajara (México), 1991; II Cumbre: Madrid (España), 1992; III Cumbre: Salvador de Bahía (Brasil), 1993; IV Cumbre: Cartagena de Indias (Colombia), 1994; V Cumbre: San Carlos de Bariloche (Argentina), 1995; VI Cumbre: Viña del Mar (Chile), 1996; VII Cumbre: Isla Margarita (Venezuela), 1997; VIII Cumbre: Oporto (Portugal), 1998; IX Cumbre: La Habana (Cuba), 1999; X Cumbre: Panamá (Panamá), 2000; XI Cumbre: Lima (Perú), 2001; XII Cumbre: Bávaro (República Dominicana), 2002; XIII Cumbre: Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), 2003; XIV Cumbre: San José (Costa Rica), 2004; XV Cumbre: Salamanca (España), 2005; XVI Cumbre: Montevideo (Uruguay), 2006; XVII Cumbre: Santiago de Chile (Chile), 2007; XVIII Cumbre: San Salvador (El Salvador), 2008; XIX Cumbre: Lisboa-Estoril (Portugal), 2009; XX Cumbre: Mar del Plata, 2010; XXI Cumbre: Asunción (Paraguay), 2011; XXII Cumbre: Cádiz (España), 2012; XXIII Cumbre: Ciudad de Panamá, 2013; XXIV Cumbre: Veracruz (México), 2014). <http://www.oei.es/cumbres.htm>

truir libremente en la paz, estabilidad y justicia, sus sistema político y sus instituciones.

4.-Encontramos en la aproximación respetuosa de nuestras diferencias y en la voz múltiple de nuestras sociedades, las bases de un proyecto de cooperación iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas⁴⁸.

Los puntos siguientes de la introducción de la Declaración contienen puntos de vista de principios en cuestiones concretas. En el futuro estas constataciones se convirtieron en los pilares más importantes de la política exterior común y concertada.

Los jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos subrayaron el respeto a los principios de la paz, del bien social y de la justicia. Mencionan el desarme general como la obligación más importante procedente del Derecho Internacional. Reconocieron la enorme contribución de los pueblos indígenas (los aborígenes latinoamericanos) al desarrollo de la humanidad y a la pluralidad de las sociedades. “Manifestamos nuestro decidido apoyo a los procesos de integración en curso- acentúan - tanto a nivel regional como subregional y nos proponemos seguir avanzando en este camino. Reiteramos que estos esfuerzos de integración son abiertos al resto del mundo ideológico por una división entre el Norte, rico en capitales y tecnología. La persistencia de la actual situación puede llevar a que se sustituya el bipolarismo, y el Sur, pobre y sin perspectivas⁴⁹.”

Los veintiún líderes políticos ven en la deuda externa el mayor obstáculo al desarrollo y al crecimiento. Finalmente, se comprometen además en la educación, la cultura y el reforzamiento de la propia identidad. “Los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica nos comprometemos – podemos leer en el último punto, el 24, en la parte introductoria de la Declaración - a realizar consultas para alentar una cooperación más amplia y acrecentar los intercambios que nos permitan impulsar políti-

cas comunes que promuevan el óptimo aprovechamiento de las ventajas que se derivan de la pertenencia a una misma comunidad. Nos hemos fijado los siguientes objetivos⁵⁰.”

Después se enumeran los objetivos incluidos en los tres capítulos. La primera cuestión se relacionaba con *la validez del Derecho Internacional*. En este capítulo se detallan las ideas expresadas en la introducción. El segundo capítulo se dedica a los programas de acción de fomento al *desarrollo económico y social*. La mayor novedad del párrafo *sobre educación y conocimiento* es la propuesta de la creación de un *mercado común de conocimientos*. En interés de esto se intenta fomentar el intercambio, el encuentro regular de especialistas iberoamericanos de diferentes esferas intelectuales y la creación de una red de bibliotecas. Se tomó una decisión sobre la ampliación de intensificar las relaciones entre las instituciones de educación superior, sobre la ampliación de programas culturales, científicos y la ampliación del sistema de becas. “Para alcanzar los objetivos antes mencionados – hemos decidido establecer un diálogo al más alto nivel entre los países de Iberoamérica. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Guadalajara, México, hemos decidido constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa... La celebración de estas reuniones permitirá avanzar en un proceso político, económico y cultural a partir del cual nuestros países podrán lograr juntos una mejor y más eficiente inserción en un contexto global en plena transformación. Expresamos la conveniencia de intercambiar información sobre el avance de los objetivos de esta Declaración antes de la próxima Cumbre⁵¹.”

Con la firma y la aceptación del documento de Guadalajara, con la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones no solamente comenzó una nueva etapa en las relaciones entre España y los Estados en cuestión. En la escena de la política mundial apareció una organización

⁴⁸ Declaración de Guadalajara, en Celestino del Arenal y Alfonso Nájera: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones... op. cit.* 529-539. <http://www.oei.es/cumbres.htm>

⁴⁹ *Ibidem*, 531, <http://www.oei.es/cumbres.htm>

⁵⁰ *Ibidem*, 534, <http://www.oei.es/cumbres.htm>

⁵¹ *Ibidem*, 539, <http://www.oei.es/cumbres.htm>

internacional de integración de nuevo tipo con una significativa perspectiva histórica⁵².

CONCLUSIÓN

En el sistema global de las relaciones internacionales, las relaciones entre la UE y ALC se han intensificado más en el último cuarto de siglo. Ya en la década de los ochenta del siglo XX el Parlamento Europeo calificó de importancia estratégica la cooperación con el Tercer Mundo, especialmente con América Latina. Tras el ingreso de España y Portugal a la CEE, y principalmente gracias a la mediación de España, esa dimensión se dirigía a la cooperación económica, política y cultural entre América Latina y la Unión Europea, a la creación de un status de asociación. Las cada vez más fuertes y profundas relaciones conllevó a la organización en Rio en Janeiro en 1999 de la Cumbre Birregional de Jefes de Estado y de Gobierno. Los encuentros al más alto nivel, las sesiones conjuntas de los parlamentos latinoamericanos y el Parlamento Europeo, la cooperación de las diferentes asociaciones subregionales de integración (CAN, Mercosur, UNASUR) así como los actores interregionales (Comunidad Iberoamericana de Naciones), los programas de desarrollo conjuntos condujeron a una institucionalización de una asociación estratégica UE-ALC. La base de esta asociación la constituye el común origen histórico, los valores y la cultura, la defensa de la democracia, el interés de constituir un sistema internacional multilateral, la similitud de las finalidades políticas. Los intentos de eliminar la asimetría de las relaciones económicas entre ambas partes y que aún son muy notables, juegan un gran papel en la creación de la asociación estratégica. El fortalecimiento de la alianza entre ambas regiones influye también en gran medida en constitución de las relaciones internacionales.

⁵² Véase Szilágyi, István: "Nosotros somos un mundo... op. cit. 210-243.