



La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas

Günther Maihold *

Tema: El proceso de Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe ha encontrado su 4ª edición en Viena (Austria) los días 11 y 12 de mayo de 2006. Los resultados ofrecen perspectivas de futuro pero necesitan de una mayor profundización para dar más sustancia a la relación birregional.

Resumen: Con la 4ª Cumbre birregional UE, América Latina y el Caribe se han producido algunos avances en la relación entre las partes, como iniciar las negociaciones sobre una asociación con los países centroamericanos y posiblemente con la Comunidad Andina. Pese a estos resultados, quedan pendientes problemas de fondo en la estructura y el formato del proceso de Cumbres que han sido realzados por las posturas populistas de algunos gobiernos latinoamericanos. La creciente conflictividad interna de América Latina y la búsqueda de protagonismo en los foros alternativos están cambiando el estilo del diálogo euro-latinoamericano. Sin reformas de fondo que deberían inducirse en el proceso “entre-Cumbres” podría ponerse en entredicho todavía más el carácter vinculante de la Diplomacia de Cumbres.

Análisis: En la mayor reunión de jefes de Estado y Gobierno después del Congreso de Viena de 1815, en la capital austriaca se juntaron 58 dignatarios para celebrar la 4ª Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe el 11 y 12 de mayo de 2006. También participaron en esta reunión el secretario general de la ONU y los representantes de los organismos regionales, el jefe de la Comisión Europea y cuatro de sus comisarios, así como el presidente del Parlamento Europeo. Con esta concurrencia, que representa el 30% de los países de la ONU, la Diplomacia de Cumbres de carácter birregional ha alcanzado una dimensión que hace difícil imaginar avances considerables, al ser demasiado diversos los intereses particulares entre los países representados. Por lo tanto, no debe sorprender que la Declaración de Viena comprenda 24 páginas y reedite los acuerdos alcanzados en Cumbres anteriores, sin asumir las tareas de fondo que la Comisión Europea había esbozado en su “Comunicación al Consejo” de diciembre pasado bajo el título: “Una asociación reforzada entre la UE y América Latina: Definir adecuadamente los objetivos del diálogo político y reconocer el papel específico de determinados actores de la región”.

* Sub-director del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP–), Berlín

La nueva calidad del proceso de Cumbres: la ampliación de los espacios

Sin embargo, la Cumbre de Viena expresa una novedad: el proceso pre-Cumbre y la concurrencia masiva a los eventos paralelos ha implicado una nueva calidad para el encuentro de los dignatarios. Con unas diez conferencias pre-Cumbre organizadas por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los países miembros y organizaciones de la sociedad civil se ha ido armando un conjunto de actividades que tratan de acompañar el proceso de la Cumbres y asumir cierto papel de predefinición de agenda y temas. Lamentablemente, hasta la fecha se enmarca en un procedimiento muy informal y poco transparente sobre los participantes convocados y sin estar orgánicamente ligado a la toma de decisiones de la Cumbre, por lo cual será indispensable en el futuro encontrar algún cauce para estas reuniones, a fin de conectar más claramente con las deliberaciones de los dignatarios.

El 1^{er} Foro de Negocios euro-latinoamericano y la Cumbre alternativa (“Encuentro social enlazando alternativas”), con la participación de los presidentes de Bolivia y Venezuela y del vicepresidente de Cuba, dieron un acento diferente a la ya rutinaria Diplomacia de Cumbres. Siguiendo el ejemplo que el presidente venezolano había dado en la Cumbre de las Américas en Mar de Plata, al vincular el encuentro oficial con su participación en la cumbre alternativa y al atender a dos agendas contradictorias, resulta evidente que la escenificación política se ha vuelto un elemento central; debido en gran medida a la pérdida de intimidad entre los presidentes, ya que apenas logran entablar conversaciones (más allá de sus encuentros bilaterales) en formatos de grupos de trabajo, que ya había sido practicado por vez primera en la pasada Cumbre de Guadalajara de 2004. A raíz del interés de los mandatarios de Bolivia, Cuba y Venezuela de impactar sobre los públicos alternativos y mediáticos, se ha establecido una nueva “agenda doble” de cumbres (oficiales y alternativas).

Esta intencionalidad implica, para la parte europea, la necesidad de meditar sobre el procedimiento establecido para relacionarse con América Latina y replantearse el concepto de trabajo de la Diplomacia de Cumbres. El déficit conocido del exceso de voluntarismo político por un “multilateralismo *ad hoc*” se ha ampliado de tal manera hacia una política de dos espacios y agenda doble, que ya está desvirtuando y deslegitimando las deliberaciones del proceso de Cumbres. Los acuerdos están perdiendo su ya de por sí muy tenue carácter vinculante y se prestan para lecturas y reinterpretaciones contradictorias. Si no se desea impulsar esta tendencia, habrá que aumentar el carácter de compromisos adquiridos de las partes y diseñar vías muy concretas para su ejecución. Sin embargo, una vez más se vio que el proceso euro-latinoamericano tiende hacia una apertura por los intereses de la sociedad civil: un formato deliberativo, como lo practicó la UE con la Convención Europea, podría ser un método para avanzar en el marco euro-latinoamericano, siempre teniendo presente que tal modelo no sólo enriquecerá y ampliará el debate sino también aumentará su conflictividad.

La conflictividad interna latinoamericana

En esta ocasión les correspondía a los países de América Latina y el Caribe el protagonismo en la Cumbre en cuanto a la demostración de las fuerzas centrífugas internas del subcontinente. Por momentos, Viena parecía celebrar una Cumbre latinoamericana en territorio europeo. Esto implicó dejar relegado al segundo lugar el debate con la UE, que en cierto sentido vio limitado su papel al de observador de las discusiones internas latinoamericanas. La política de nacionalizaciones en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela sentaba –al contrario de lo planeado– el tema central de la Cumbre, no sólo frente a los países europeos directamente afectados (España y Francia), sino también en los vecinos de Bolivia, tomados por sorpresa con la medida anunciada por el presidente Morales el 1 de mayo. También repercutía la nueva dinámica de la “izquierda latinoamericana” en el objetivo de la Comunidad Andina de Naciones

(CAN) de no perder la oportunidad de iniciar negociaciones con la UE sobre un acuerdo de asociación, para el cual Bolivia apenas en último momento pudo dar su consentimiento, con la reserva de que a finales de julio se definirá una posición común. La salida de Venezuela de la CAN y una declaración parecida del Gobierno boliviano de querer separarse de la misma, dejaba a Colombia, Ecuador y Perú en la difícil situación de verse desvinculados del trato que la UE decidió dar a América Central para negociar una asociación. Tal procedimiento les habría dejado fuera de una vinculación más sistemática con la UE para los años venideros. Sin embargo, en el caso centroamericano, la UE logró avanzar en su objetivo de interregionalismo en sus vínculos con América Latina y el Caribe: Panamá tuvo que declarar su intención de convertirse en miembro de la integración económica centroamericana (SIECA) para ser considerado integrante de una asociación estratégica entre la UE y Centroamérica. Con esta decisión el Consejo Europeo podrá avanzar en la definición de un mandato para la Comisión Europea, con la finalidad de iniciar las reuniones para negociar un Tratado de Asociación de carácter birregional.

Las mismas sensibilidades palpables entre los participantes latinoamericanos pudieron percibirse en los conflictos entre el presidente de Bolivia, Evo Morales, y el presidente peruano saliente, Alejandro Toledo, así como en la ausencia de contactos entre los presidentes de Argentina y Uruguay. El presidente Kirchner asumió el tema medioambientalista y reprochó a Europa el envío de empresas contaminantes en el caso de las papeleras, que bloquean la relación entre su país y el vecino uruguayo. El conflicto argentino-uruguayo implicó que el encuentro con MERCOSUR no pudiera realizarse a nivel de los presidentes, sino que tuvieran que ser sustituido por los cancilleres.

El protagonismo de Hugo Chávez y Evo Morales

La presencia de América Latina en la Cumbre de Viena estuvo marcada por rivalidades nacionales. La parte europea trató de demostrar su interés por dar mayor protagonismo a la nueva presidenta de Chile, Michelle Bachelet, señalando a este país como modelo para el éxito económico y político que se mueve, como dijo el canciller austriaco Wolfgang Schüssel, “en la dirección adecuada”. El aumento del comercio entre Chile y la UE en un 115% en 2003 y el crecimiento de la inversión europea al 60% del total de la inversión extranjera, reflejan, según la Comisión, el éxito de un Acuerdo Global con la UE. La presidenta chilena llamó la atención por la participación de su país en el contingente militar europeo en Bosnia y la presencia de la ONU en Chipre, señalando a la UE como la contraparte más importante de su país fuera de América Latina. Sin embargo, la Cumbre ni pudo reflejar el ejemplo chileno ni ser el espacio para un protagonismo de su presidente frente a los otros mandatarios de América Latina. Aunque tenga el apoyo europeo, la búsqueda de un “influyente papel” chileno en la región está limitado por los diversos conflictos de Chile con sus vecinos.

Frente a estas declaraciones, Hugo Chávez y Evo Morales dejaron claro que no pretendían claudicar ante las críticas contra su modelo político y llamaron la atención sobre el fin del “neoliberalismo” y las innovadoras tendencias emprendidas por ellos para definir el futuro de sus pueblos y del subcontinente. Resumiendo, el discurso apologético del mercado ha sido desterrado de las Cumbres euro-latinoamericanas y sustituido por la convicción, expresada por el presidente del Perú, que en América Latina “la pobreza conspira contra la democracia”. Esta perspectiva (re)abre el debate sobre la idea democrática en la región. Llama la atención el párrafo de la declaración de Viena sobre el desarrollo democrático: “Reafirmamos... que si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia y que ésta no es exclusiva de ningún país o región”, afirmación que extraña ante la sobradamente reseñada comunidad de valores entre las dos regiones. Al parecer se está abriendo un eje de discusión obligada entre Europa y América Latina, para no perder el sendero de la

cercanía a partir de los valores comunes. No sorprendió a los observadores que no hayan encontrado eco en el documento final ni las críticas contra el “populismo” ni la petición brasileña para que Europa reduzca subsidios a su producción agrícola y dé un impulso político a la negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, deja claro que las distancias en los asuntos comerciales multilaterales entre Europa y América Latina, liderada en este tema por Brasil, siguen siendo muy grandes.

Brasil esta viendo que se debilita su liderazgo sudamericano, tanto por el coste económico como por la pérdida de prestigio ante la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. El presidente Lula ya está en campaña electoral, con muchos problemas de corrupción, lo cual le impide asumir un papel protagónico. Cuando el presidente de Bolivia retomó el tema histórico territorial del estado brasileño de Acre, que había cedido su país en 1903 a Brasil, quedó en evidencia que estaba presente un interés por dañar el papel conciliador del presidente Lula en esta Cumbre.

La preocupación de los gobernantes europeos que la Cumbre pudiera tomar, en base a las declaraciones del presidente de Venezuela, una tónica anti-integracionista y anti-globalizadora no se hizo realidad ante las posturas asumidas por la mayoría de los dignatarios de la región. La Cumbre paralela proporcionó el escenario oportuno para verter tales conceptos ante un público que recibió con ovaciones a los dignatarios de la “nueva corriente” en América Latina. En sus discursos brillaban las acusaciones de “estructuras coloniales”, “del imperio neoliberal” o de la “falta de moral” de la UE ante los sucesos en Irak e Irán.

Los resultados: una colección de intereses particulares sin conceptos contundentes

Con más de 250 reuniones bilaterales en los tres días de la Cumbre de Viena, el resultado podría resumirse con las palabras del anfitrión Wolfgang Schäussel: “todos han hablado con todos”. Que la irrupción de una reina del carnaval, con su protesta por las papeleras europeas en Uruguay, haya sido el “momento cumbre” para el presidente venezolano, refleja las variadas expectativas de la reunión. La petición de los mandatarios de que el proceso birregional debe producir resultados y no perderse en lo discursivo, refleja la insatisfacción con el formato de las Cumbres, que habrá que tomar en serio para mejorar el proceso. A pesar de esta inquietud, la Declaración de Viena refleja el intento de incluir puntos particulares de interés en el documento final sin haberse desarrollado un marco y un mensaje común generales.

Aunque el comercio euro-latinoamericano alcanzó un récord de 125.000 millones de euros en 2005, el intercambio comercial entre las dos regiones mantiene un nivel modesto. En el comercio total de América Latina, la UE apenas alcanza un 12% y en la dirección inversa sólo es el 5,6%. Ante esta situación, muy alejada de las dinámicas existentes en otros mercados (como el comercio con China y Asia), no es perceptible la anhelada asociación estratégica entre Europa y América Latina. El Forum de Negocios euro-latinoamericano recomendaba en su misiva a los dignatarios definir como meta la duplicación del comercio birregional para 2012; pero la Cumbre no quiso asumir el compromiso en su declaración final. Sin embargo, la decisión de iniciar negociaciones sobre un Tratado de Asociación con Centroamérica y posiblemente con la CAN da un mensaje claro en cuanto al interés de ampliar el libre comercio entre las regiones. Lo mismo vale para la sugerencia de duplicar el volumen de la inversión extranjera, que no fue considerada por los presidentes ante las nacionalizaciones actuales. La crítica de un “populismo fácil”, tanto por el presidente mexicano Fox como por el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, apuntaba contra Chávez y Morales, pero fue sustituido ante el interés de no caer en una actitud excluyente frente a estos países. Tampoco tuvo mucho eco el interés de España por pedir más colaboración con los países de renta media para alcanzar los Objetivos del Milenio. Muy tibia resultó en la Declaración final la mención de las negociaciones pendientes entre la UE y MERCOSUR

por un Acuerdo Global; las partes solamente “dan mandato a los negociadores para que intensifiquen los esfuerzos con el fin de avanzar en el proceso de negociación”. Así queda evidente que el proceso está sometido a las negociaciones en la OMC y sólo recuperará su dinamismo cuando éstas culminen (en lo positivo o en lo negativo). De allí podría resumirse una negociación birregional más comprometida para alcanzar un acuerdo todavía durante el año en curso.

Más allá de la agenda birregional, algunos temas de especial interés lograron un cierto consenso. Por primera vez en una declaración de las Cumbres euro-latinoamericanas se menciona directamente a la Ley Helms-Burton por sus efectos extraterritoriales. Esto puede interpretarse como un logro importante de la diplomacia cubana, que centró su participación casi exclusivamente en este punto. Por eso, será importante ver cómo la UE definirá su posición común a finales de junio frente al régimen de Castro, cuando de nuevo estará en la agenda la revisión de las relaciones europeas con la isla.

Las menciones de la Declaración de Viena al tema energético son importantes, debido al reconocimiento especial del derecho al uso de la energía nuclear con fines pacíficos, tema de interés por los planes anunciados por Brasil; y también por los proyectos de interconexión energética adelantados por Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, invitando a los organismos financieros internacionales y regionales a fomentar la inversión en el desarrollo de estas infraestructuras. Allí se pondrá a prueba la disposición de los países involucrados en ofrecer garantías a los posibles participantes extra-regionales en el establecimiento de las redes de conexión planeadas. Finalmente, se pretende extender la cooperación interministerial e interparlamentaria con la convocatoria a un encuentro de ministros de Medio Ambiente de las dos regiones y una aceptación de la propuesta desde el Parlamento Europeo de crear una Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana.

Conclusiones

De Austria (2006) a Perú (2008): la importancia del proceso “entre-Cumbres”

Aunque esta Cumbre fue el primer encuentro de los jefes de Estado y Gobierno de Europa, América Latina y el Caribe organizado por un país que no forma parte de la Comunidad Iberoamericana, se ha visto con buenos ojos el trabajo y el empeño de la diplomacia austriaca por llevar a buen término una Cumbre que generaba pocas expectativas. El éxito relativo de los acuerdos alcanzados deja con vida al proceso euro-latinoamericano, pero no le ha inferido el suficiente dinamismo como para seguir caminando con sus propias fuerzas. Por eso es necesario que se tome en serio el trabajo “entre-Cumbres”, que incluye una importante agenda de tareas a resolver por las partes.

América Latina no representa hoy una prioridad sustantiva para la mayoría de los países europeos. Esto vale claramente para los diez nuevos Estados miembros. Por lo tanto, no existe la necesidad de actuar en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas siempre como grupo regional; se recomiendan formatos que logren una participación diferenciada de los actores más activos tanto por parte europea como latinoamericana y caribeña.

Las dos regiones se encuentran en una fase interna difícil. La UE, por la aún no definida salida ante los fracasos del Tratado Constitucional y América Latina por las fuerzas centrifugas internas que podrían implicar el estancamiento o, en el caso de la CAN, la posible desaparición de los esquemas subregionales de integración. Al mismo tiempo, estamos viendo a Venezuela como una nueva fuerza subregional que está cambiando los pesos relativos en Sudamérica. Esta fase de definiciones internas de las dos regiones necesita mecanismos efectivos de diálogo político, el cual no parece encontrar su cauce

en la institucionalidad establecida del grupo de Río y los esquemas subregionales de integración. Por lo tanto, habrá que desarrollar en el espacio “entre-Cumbres” formatos de geometría variable para mantener el diálogo político con los poderes centrales de la subregión en aras de mantener presente a la UE y sus Estados miembros en la definición del futuro político de América Latina. Tanto la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como el proceso iberoamericano tienen sus propias limitaciones para poder fungir de sustituto: la primera, por ausencia de definición política interna; el segundo, por una deficiente europeización de sus deliberaciones. Por eso, es necesario que tanto desde el Parlamento Europeo, de la Comisión y de los Estados miembros interesados de la UE se definan procedimientos variables y eficientes para profundizar el diálogo con América Latina en una fase central de su (re)definición interna.

La Diplomacia de Cumbres está corriendo el riesgo de ser rebasada por dos momentos estratégicos para el futuro desarrollo en las relaciones euro-latinoamericanas:

- (1) La ausencia de un esquema adecuado para la participación de la sociedad civil en el desarrollo económico y los procesos de cooperación o de diálogo político. Es esta dimensión de una mayor densidad y horizontalidad del intercambio entre Europa y América Latina la que podría ser una solución para contrarrestar el creciente desinterés entre las partes. En este espacio habrá que hacer un mayor esfuerzo para acercar el proceso de Cumbres con la dinámica civil, por ejemplo a través de foros multitemáticos que puedan servir como preparatorios para las Cumbres. Tal método permitiría espaciar más la celebración de las Cumbres y descongestionar las agendas de los mandatarios.
- (2) La Diplomacia de Cumbres sufre de un alto nivel declaratorio y del compromiso limitado en la implementación de los acuerdos alcanzados. Es indispensable encontrar una estructura ejecutiva birregional de las Cumbres para desarrollar las declaraciones aprobadas. Hasta la fecha, sólo la Comisión Europea actúa de alguna manera como instancia de implementación, lo cual representa un procedimiento unilateral. Por tanto, debería encontrarse en el proceso “entre-Cumbres” una propuesta común de América Latina y el Caribe para sumarse a la tarea de ejecutar las decisiones y acuerdos mediante una instancia euro-latinoamericana. Un punto de referencia podría ser la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); aunque ésta parece asumir un papel mucho más político que de ejecución. Tal interés de fortalecer la dimensión ejecutiva podría encontrarse en un esquema de “Troica doble”, nombrando una parte la UE y la otra los Estados de América Latina y del Caribe.

A pesar de las declaraciones de las Cumbres, la relación entre la UE y América Latina/Caribe sigue siendo una relación concentrada en las dos partes. No ha sido reconocida por terceros como un “subsistema” internacional, ya que la agenda sigue limitada al bilateralismo de las partes. La extensión de esta relación al ámbito internacional adolece de la calidad de los dos actores regionales. Ni la UE ni América Latina o el Caribe actúan a nivel internacional y multilateral como grupo. La PESC se limita a la política comercial en el marco de la OMC (hasta donde el mandato respectivo pueda interpretarse), pero no vale en el espacio de la ONU y en otros temas globales. Los Estados de América Latina en gran medida actúan unilateralmente en el marco internacional, sin buscar una coordinación de sus políticas exteriores. Si la declaración conjunta en favor del multilateralismo aspira a ser más que un esfuerzo declaratorio, habrá que asumir la tarea de lograr una mayor cooperación de las dos regiones en el ámbito multilateral. Por lo tanto, se hace necesario identificar aquellos espacios internacionales en los cuales se intentan unificar posiciones entre las dos regiones y hacer de esta manera reconocible la asociación estratégica entre las partes. Por esta vía, sea en el ámbito de las políticas ambientales o de la seguridad internacional, podría

hacerse efectiva una cooperación y coordinación en el “proceso entre-Cumbres” para que las dos regiones produzcan resultados tangibles para la relación birregional. Aunque fuera difícil lograr tal cometido con todos los participantes, sería oportuno fortalecer alianzas entre sus miembros para potenciar la tan anhelada comunidad de valores.

Günther Maihold

Sub-director del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP–), Berlín