

## La Cumbre de Madrid

Ángel Pérez González

*En el número de abril de la revista, páginas 367-377, analizábamos las relaciones entre la UE y América Latina ante la Cumbre de Madrid. Si entonces se hacía una llamada sobre la enorme importancia del acontecimiento que se iba a celebrar, ahora se pretende hacer un balance sobre los resultados del mismo. Tres parecen ser los más destacados: su celebración misma, los acuerdos económicos firmados y el refuerzo de la alianza estratégica entre culturas de un mismo origen separadas por un océano.*

La Cumbre de Madrid entre la Unión Europea y los estados de América Latina y el Caribe puede calificarse de razonablemente exitosa si tenemos en cuenta factores como la dificultad para incorporar este tramo de la relación transatlántica al ideario estratégico europeo y la atmósfera de crisis económica que ha rodeado el acontecimiento. El retraimiento de los mercados latinoamericanos y la consiguiente disminución de la inversión europea, la española lo ha hecho en un 80%, no constituían el mejor ambiente para otorgar un contenido práctico a la Cumbre. Sin embargo de su celebración, antes de exponer otros pormenores, se pueden destacar algunos elementos que incitan al optimismo.

De entrada su **propia celebración** consolida una rutina de contactos entre ambos espacios geográficos que ha permitido, por ejemplo, que con independencia de las preferencias de unos estados y otros, todos los miembros de la Unión Europea (UE) consideren necesaria este tipo de reuniones. Ya no se discute la necesidad de mantener una relación de privilegio con Latinoamérica-Caribe; las discusiones se centran en su contenido.

Otro aspecto relevante es el impulso concedido a los **acuerdos de asociación económica**. A estas alturas tampoco hay nadie en la UE que niegue la conveniencia de unos acuerdos de asociación o cooperación económica que benefician a ambas partes; los problemas se plantean en ámbitos como el contenido de los acuerdos y plazos de negociación y elaboración.

Por último certifica la **importancia de este ámbito geográfico** para algunos estados europeos como España, Italia o el Reino Unido, fenómeno este que garantiza la actualidad del tema en los debates de la UE.

Como toda relación estratégica, por lo demás, su gestación es lenta, no por falta de unanimidad o antecedentes históricos tanto como por la necesidad de aunar intereses que no están espoleados por circunstancias dramáticas. Recordemos que la relación EEUU-Europa tuvo un largo período de incubación antes de consolidarse tras la II Guerra Mundial, impulsada por la amenaza nazi y, posteriormente, comunista. La relación Europa-Latinoamérica carece de un aliciente como este, por suerte, y deberá consolidar sus trazos con parsimonia hasta converger con la relación EEUU-Europa generando un verdadero nexo transatlántico basado en factores económicos, culturales y militares excepcionalmente fuertes.

### Antecedentes

El antecedente inmediato de la Cumbre de Madrid es la Cumbre de Río de Janeiro, que tuvo lugar los días 28 y 29 de junio de 1999. Esta a su vez fue el resultado de un proceso de acercamiento lento entre ambas orillas del Atlántico cuyo gran impulso no fue otro que la integración en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) de España y Portugal. La Cumbre de Río constituyó un hito notable, no solo por ser la primera, sino por establecer de forma definitiva los elementos vertebrales de las relaciones UE-Latinoamérica.

Los estados allí reunidos destacaron **principios y objetivos comunes**, entre ellos la búsqueda de una relación estratégica que debería pivotar sobre tres ejes, a saber, el diálogo político, las relaciones económicas y financieras sólidas, y la cooperación en sectores especialmente relevantes como la enseñanza, cultura o desarrollo tecnológico.

Tras la Cumbre y ante la necesidad de ordenar las numerosas ideas expuestas de forma coherente y, sobre todo, práctica se celebró en Tuusula una reunión de altos funcionarios que **seleccionó once prioridades**: pro-

fundizar la cooperación existente, proteger los derechos humanos, mejorar la situación de la mujer, reforzar la cooperación en medio ambiente, fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable, promover los intercambios co-

---

*aunque un entramado de este tipo  
pudiera parecer poco ambicioso,  
ha permitido a ambos grupos ir  
definiendo prioridades que se han  
puesto de relieve en la Cumbre  
de Madrid*

---

merciales, aumentar la cooperación en materia educativa, defender el patrimonio cultural, reforzar la sociedad de la información y elaborar programas de ayuda a la investigación.

Aunque los once puntos citados constituyen en sí mismos espacios de trabajo amplios, supusieron la primera formulación de una **agenda de actividades** que recogía la que entonces era estrategia básica de la Unión Europea para la región, esto es, fomentar los procesos de integración regional en Latinoamérica, basar las relaciones con los estados caribeños en el acuerdo «Asia, Caribe Pacífico (ACP) 2000» y fomentar un diálogo fluido con la región sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Para dar un efectivo contenido a los once puntos **se diseñaron mecanismos** como el grupo biregional de altos funcionarios, debates ministeriales y encuentros institucionales; y se establecieron los principios que deberían regir la actuación de la UE en este ámbito: subsidiariedad, dejando a los estados la efectiva aplicación de las medidas que se decidiera poner en práctica; equilibrio entre la relación global con la zona y las estrategias subregionales; y realismo a la hora de establecer objetivos.

La Comisión por su parte **estableció prioridades** en diferentes ámbitos. **En el político** la defensa de los derechos humanos, el apoyo a los sistemas democráticos y el fomento y protección de los derechos económicos y sociales. **En el ámbito económico** se planteó la necesidad de promover la sociedad de la información a través de un programa específico, finalmente denominado @LIS, reforzado en la cumbre de Madrid, que pretendía ayudar a la adaptación de los marcos legales, fomentar la formación y aumentar la capacidad de interconexión entre Europa y Latinoamérica-Caribe. **En el ámbito de la cooperación** se insistió en la defensa de los grupos sociales más vulnerables, abriendo un debate sobre la cuestión e incrementando las ayudas a países pobres muy endeudados.

**Los objetivos subregionales** de la Comisión, por lo demás, han sido plenamente reconocibles en la Cumbre de Madrid, a saber, continuar las negociaciones comerciales con Mercosur y Chile; favorecer la cooperación al desarrollo con la región andina y Centroamérica; y enmarcar las relaciones con el Caribe en la asociación ACP-UE.

En definitiva, se optó por poner en pie estructuras ligeras, acordes con el carácter todavía informal del proceso, la existencia de múltiples foros de diálogo y la carencia de medios técnicos y administrativos en la mayoría de los países afectados. Aunque un entramado de este tipo pudiera parecer poco ambicioso, lo cierto es que a ha permitido a ambos grupos de estados ir definiendo prioridades que se han puesto de relieve en la Cumbre de Madrid.

### Expectativas

Como de costumbre en este tipo de reuniones era difícil establecer a priori sus consecuencias políticas y prácticas. En general no se era optimista en cuanto a sus consecuencias prácticas aunque se admitía que en el peor de los casos supondría un nuevo reconocimiento formal del deseo mutuo de mantener relaciones reforzadas. Lo que era evidente es que tal reunión era de importancia sobresaliente para el país anfitrión y su credibilidad en el espacio latinoamericano. Y planteaba la necesidad de hacer frente a una amplia batería de peticiones y sugerencias latinoamericanas que no todos los miembros de la Unión deseaban solventar de la misma manera.

Mientras los estados latinoamericanos exigían mayor apertura de mercados y la aceleración de las negociaciones de asociación económica, la UE esgrimía su punto de partida, a saber, que **la ampliación de la UE no iba a tener como consecuencia el abandono de un espacio geográfico** con el que se comparten historia y valores, poniendo de relieve que la UE es el segundo socio comercial de la región, el primer inversor directo y que sus importaciones de la zona Latinoamérica-Caribe superan los 48.000 millones.

La prueba de que las relaciones transatlánticas iban viento en popa eran claras: éxito del acuerdo de asociación con México, conclusión de un nuevo acuerdo con Chile y estado razonable de las negociaciones con Mercosur. La UE mostraba satisfacción por lo conseguido desde la Cumbre de Río y planteaba de entrada límites a los posibles nuevos acuerdos. Con respecto a Centroamérica y región andina no se planteaba el comienzo de negociaciones de asociación, tan solo se ofrecería un impulso de la cooperación y de los contactos políticos. Con respecto a Argentina se lanzaría un medido mensaje de apoyo. Respecto a Colombia, cautela y condena de las acciones terroristas.

---

*las críticas a la corrupción lanzadas desde algunos países de la UE son la contraparte de las reclamaciones latinoamericanas de acceso libre a los mercados de Europa*

---

Paralelamente a la Cumbre tomó forma el denominado foro social transatlántico, en el que sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales de España y América plantearon, como es ya habitual en este tipo de situaciones, alternativas y protestas contra las políticas que hasta ahora se han puesto en marcha en el espacio latinoamericano. Este sector crítico fue desde el primer momento el más pesimista en cuanto a los resultados de la cumbre.

Lo cierto es que en el mundo de las relaciones internacionales los tiempos se miden con flexibilidad, y lo que a primera vista merece críticas puede convertirse en la base de grandes avances. La necesidad de poner de acuerdo a numerosos estados hace prácticamente imposible otra forma de trabajo. Frente a los más pesimistas, lo cierto es que la relación

UE-Latinoamérica se encontraba inmediatamente antes de la Cumbre en un buen momento, y los obstáculos a su mayor desarrollo no siempre proceden del lado europeo. Las críticas a la corrupción lanzadas desde algunos países de la UE son la contraparte de las reclamaciones latinoamericanas de acceso libre a los mercados de Europa o el aumento de las partidas dirigidas a programas de cooperación.

## Resultados

La Cumbre de Madrid ha sido uno de los acontecimientos más relevantes de la Presidencia española de la UE. Y constituye, a pesar de las dudas de algunos miembros de la Unión y la frialdad de sus medios de comunicación, un episodio cuya trascendencia está fuera de toda duda.

La generación de solidaridades múltiples entre las Américas y Europa es uno de los fenómenos más interesantes de los últimos decenios. Esta convicción ha estado presente desde el principio en la forma y el fondo del tratamiento que la presidencia española ha otorgado al evento.

---

*más allá de los pormenores,  
los resultados pueden  
considerarse razonables,  
no espectaculares*

---

La reunión, que se desarrolló entre los días 17 y 18 de mayo, fue precedida de encuentros específicos de preparación, unos de carácter gubernamental y otros de tipo civil. En el primer grupo se encuentran la Conferencia de Ministros de Seguridad Social (13-15 de mayo), el encuentro ministerial UE-ALC sobre sociedad de la información (25-27) y la Conferencia Ministerial sobre Ciencia y Tecnología. En el segundo grupo incluimos el segundo Encuentro de la sociedad civil de Europa, América Latina y el Caribe (17,18 y 19 de abril), el Foro Empresarial (25-26 de abril) y la Conferencia Episcopal Latinoamericana (13-15 de mayo).

Con la sola ausencia de Fidel Castro por parte latinoamericana, la Cumbre se inauguró el día 17 de mayo a las 9:30 de la mañana. Esa misma mañana se procedió a la rúbrica del Acuerdo de asociación UE-Chile. Por la tarde tuvo lugar la reunión UE-Mercosur. El día 18 le tocó el

---

## La Cumbre de Madrid

turno a los participantes en el Diálogo de San José y a la Comunidad Andina. Por último la reunión UE-México puso fin a los actos formales. Más allá de los pormenores de la Cumbre, entre ellos la ausencia de Castro o las críticas de Hugo Chávez<sup>1</sup>, los resultados pueden considerarse razonables, no espectaculares. Trataremos de hacer un repaso por ámbitos de trabajo y de forma esquemática:

**México.** El acuerdo de asociación con México representa hasta la fecha el mayor éxito de las relaciones EU-Latinoamérica. El acuerdo entró en vigor en julio del año 2000. El acuerdo establece la liberalización gradual de los intercambios de bienes y servicios hasta ser total en 2003 por parte europea y en 2007 por parte de México. La Cumbre de Madrid suponía el primer examen de su aplicación y consecuencias, examen superado con creces a la vista del aumento de los intercambios. México buscaba en Madrid apoyo para el plan Puebla-Panamá, destinado a promover el desarrollo e integración del sur de México y la región centroamericana. Consiguió ese apoyo. Paralelamente, al margen de la Cumbre, se presentó la Fundación Empresa y Crecimiento, destinado a brindar apoyo financiero (cuenta con unos fondos de 32 millones de euros) al sector de la pequeña y mediana empresa turística mejicana.

El éxito de este acuerdo no ha hecho sino incentivar a los demás estados de la zona a perseguir condiciones similares. Sin embargo se trata de una operación gestada en el período anterior, por tanto, aunque su presentación haya sido un acontecimiento de máximo interés no es en propiedad un resultado tangible del nuevo estadio de las relaciones UE-Latinoamérica-Caribe abierto en Madrid. Sí se puede considerar un resultado tangible de la Cumbre la consolidación de la relación estratégica UE-México, que tienen además un trasfondo bilateral España-México en su pretensión apenas esbozada de crear un eje operativo con los EEUU.

**Chile.** Se puede considerar plenamente un éxito de esta nueva fase de las relaciones biregionales el anuncio formal del acuerdo de asociación con Chile. La conclusión del acuerdo, espoleada por la celebración de la

---

<sup>1</sup> Las críticas del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, fueron particularmente duras, insistiendo en el carácter poco práctico de sus resultados. De paso recordó los horrores de la conquista española del continente, acusando a Europa de haber trasladado a América «las cadenas de la esclavitud». Ver Diario El País de 19 de mayo de 2002, pág. 4.

Cumbre, se produjo el pasado mes de abril en Bruselas. El acuerdo establece la liberalización del 95% de los intercambios industriales, pesqueros y agrícolas, servicios e inversiones en un plazo de diez años. Además establece un grado reforzado de cooperación y diálogo político. Este ha sido, en realidad, el gran acontecimiento de la Cumbre, que además es especialmente relevante para España dados los intereses e intercambios crecientes entre ambos países.

Paradójicamente ha pasado relativamente inadvertido ante la magnitud de problemas como el colombiano o el argentino, o detalles como la ausencia de Cuba. Constituye, sin embargo un éxito notable, acrecentado por la próxima firma entre Chile y los EEUU de un acuerdo de libre comercio que indirectamente beneficiará a los intereses europeos presentes en ese país. El hecho, sin embargo, de que los únicos acuerdos de asociación se hayan firmado con economías muy próximas a los EEUU pudiera generar críticas. Esto es, considerar que únicamente se alcanzan acuerdos cuando la UE se ve presionada por la estrategia norteamericana o, sencillamente, que el objetivo del acuerdo no es tanto Chile o México como una puerta de entrada más al mercado de los EEUU.

**Terrorismo.** La inclusión del terrorismo entre los ámbitos de necesaria colaboración y solidaridad es consecuencia directa de la grave crisis generada por los atentados del 11S, así como por la situación dramática que vive Colombia. Este hecho supone un cambio de envergadura respecto a la declaración de Río, en la que ni siquiera se nombró el tema. Junto al terrorismo se condena el narcotráfico y se incluye entre los ámbitos de colaboración. La situación colombiana ha generado, además, otra de las protestas latinoamericanas en el foro, a saber la de Pastrana, presidente de Colombia, decepcionado por la no inclusión en la lista de organizaciones terroristas aprobada por los quince de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La UE sí expresó su rechazo tras el ataque y masacre de la población de Bojayá, pero Suecia sugirió que incorporarla a la lista suponía cerrar las posibilidades de negociación. Aznar sí afirmó en público que era partidario de incluir a las FARC en la lista, dando así a Pastrana el apoyo de la presidencia del consejo, aunque por el momento no tenga consecuencias formales.

**Mercosur.** Las negociaciones del acuerdo de asociación con Mercosur comenzaron en el año 2000. Los capítulos vinculados al diálogo político y a



la cooperación están ya terminados, pero las negociaciones comerciales han encontrado numerosos escollos, agravados por la penosa situación de la economía argentina. La Cumbre ha permitido analizar el estado de las conversaciones y constatar su estancamiento, que ni siquiera el im-

---

*probablemente los grupos de estados  
menos favorecidos en la Cumbre  
hayan sido el Pacto Andino  
y el conocido como grupo Diálogo  
de San José*

---

pulso político que ha supuesto la reunión ha podido romper. Se mantiene el objetivo, para la UE sin fechas específicas, a pesar de la insistencia de Mercosur en poner como fecha límite la del año 2004. El principal obstá-

culo es la política agrícola europea (PAC), que impide competir en condiciones de igualdad a los principales productos de Mercosur. Aunque la Cumbre ha confirmado los próximos contactos técnicos entre ambas partes, es poco probable que se alcance un acuerdo de aquí al 2004, máxime con la oposición de estados como Francia, claramente contrarios a mayores concesiones en el sector agropecuario.

**Caribe.** Los estados caribeños forman parte de acuerdo ACP (África, Caribe, Pacífico). El próximo septiembre comenzarán las negociaciones para alcanzar un acuerdo de asociación comercial. Se trata de un grupo de países pequeños, lo que representa dificultades técnicas menores, en comparación con otros ámbitos del continente.

Mención aparte merece Cuba, que esta integrada en el ACP, pero no suscribió el Convenio de Cotonu, que rige las relaciones entre aquella y la UE. Por tanto no se puede beneficiar de la ayuda comunitaria. La ausencia de Fidel Castro, justificada por la presencia de Carter en la isla, ha vuelto a dar la impresión de que Cuba no ha apreciado estos esfuerzos. Aunque el diálogo político fue reanudado, tras cinco años, el pasado diciembre, todavía no ha dado resultado alguno, ni parece previsible que lo haga mientras no se produzca una modificación profunda de la política de la Administración cubana.

**Centroamérica y Pacto Andino.** Probablemente los grupos de estados menos favorecidos en la Cumbre hayan sido el Pacto Andino (Venezuela,

Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y el conocido como grupo Diálogo de San José (El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Panamá). Ambos bloques se benefician del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Pero los estados citados han planteado abiertamente la necesidad de iniciar contactos que desemboquen en acuerdos de asociación, algo a lo que se ha negado la UE al menos hasta el 2004. En su lugar la UE ha propuesto más diálogo político y más cooperación.

El SPG establece, con un régimen especial de lucha contra la droga, la entrada libre de aranceles en la UE de casi el 90% de las exportaciones andinas, algo que los latinoamericanos estiman insuficiente y más teórico que real. La oposición de la UE utilizando argumentos como la incapacidad de esas economías de

soportar mayor competencia ha malhumorado a más de un representante político. Este es sin duda para Latinoamérica un gran fracaso, y para la UE ha constituido un hecho de difícil defensa pública.

En cualquier caso las puertas quedan abiertas a una futura negociación y eso, además de la presión que ejercerá la política comercial de los EEUU que no tardará en ofrecer algún género de acuerdo a ambos grupos de estados, obligará a retomar el tema probablemente antes de lo esperado.

---

*la Cumbre ha vuelto a realizar  
una contundente defensa de los  
valores democráticos, insistiendo  
en la necesidad de que aquellos se  
trasladen a los sistemas judiciales*

---

### **El compromiso de Madrid**

El compromiso de Madrid y su declaración política resumen las carencias, virtudes y objetivos de las relaciones birregionales. Sin embargo, es justo reconocer que esta declaración mejora sustancialmente a la de Río de Janeiro en varios aspectos, entre ellos el orden y claridad de exposición; así como en el reconocimiento del carácter estratégico de la relación, basado en los valores e historia compartidos. La declaración recoge igualmente los elementos que la UE ha considerado siempre esenciales en la relación birregional: democracia e integración regional.

---

## La Cumbre de Madrid

---

Los compromisos se han adoptado en tres esferas distintas: política, económica y cultural, científica y educativa:

**Esfera política.** Desde un punto de vista político la Cumbre de Madrid ha insistido en dos elementos particularmente relevantes. El primero, la necesidad de fortalecer la estructura de la Sociedad Internacional de acuerdo con los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional. Esta declaración de lealtad hacia las normas esenciales del ordenamiento jurídico internacional no es baladí procediendo de un grupo de estados tan numeroso y recalca la identidad de valores entre ambos conjuntos de naciones, frente a las reticencias de otros espacios geopolíticos y, a veces, también de los EEUU.

En segundo lugar, la Cumbre ha vuelto a realizar una contundente defensa de los valores democráticos, insistiendo en la necesidad de que aquellos se trasladen a los sistemas judiciales.

Además de estos dos grandes elementos vertebradores de la declaración, los estados participantes han hecho profesión de apoyo expreso la Corte Penal Internacional y a la necesidad de combatir el terrorismo y el narcotráfico.

Por último se enuncian otros objetivos: erradicar el racismo y la discriminación, promover la igualdad de género, asegurar la protección de la infancia, reforzar la colaboración birregional en foros internacionales y rechazar las violaciones de los derechos humanos. Además en este apartado tienen cabida un contenciosos territorial, el existente entre Honduras y Belice, cuya solución se aconseja pacífica; y una crisis política interna, la de Haití, a cuya clase política se insta a reforzar la democracia.

**Esfera económica.** El apartado económico está repleto de consideraciones y objetivos generales, a pesar de haber constituido el más importante de la reunión. Se realiza un llamamiento general a intensificar los esfuerzos para promover el crecimiento económico, con particular insistencia en el caso de los estados pequeños y en la necesidad de favorecer los flujos comerciales y de inversión. Se resaltan los éxitos que han acompañado a la Cumbre, en particular el acuerdo UE-Chile y el compromiso formal de iniciar este año 2002 las negociaciones con los estados del

Caribe para alcanzar un acuerdo, será el tercero, de asociación; y se trasladada al gobierno de Argentina el apoyo de la UE y el resto de los participantes.

Por último se recogen intereses generales cuya concreción se hace hartamente difícil, a saber: colaborar para garantizar la Cumbre Mundial de desarrollo Sostenible a celebrar en Sudáfrica en agosto de 2002, trabajar para la pronta entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, cumplir los compromisos adquiridos en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el desarrollo de Monterrey, mejorar el funcionamiento del sistema financiero mundial, trabajar conjuntamente en el desarrollo de la Sociedad de la Información.

**Esfera Cultural, Educativa y Humana.** En este ámbito destacan el programa de becas para estudiantes latinoamericanos y el programa @LIS para el desarrollo de la Sociedad de la Información, ambos resultados prácticos de la Cumbre. El resto de los compromisos tienen un carácter genérico, a saber: se recomienda el desarrollo del Plan de Acción 2002-2004 para crear un espacio común de educación superior, garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores emigrantes y combatir el SIDA.

### Conclusión

La Cumbre de Madrid ha sido un éxito razonable, eso es innegable, aunque solo sea por la conclusión del acuerdo UE-Chile y la creación de un programa de becas. El reconocimiento del carácter estratégico de la relación y el compromiso de continuar este proceso de acercamiento, la próxima Cumbre tendrá lugar en México en 2004, certifican el interés mutuo, algo que tendrá en el futuro consecuencias prácticas. En 2004 habrá que establecer el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos y, quizás ya sin remedio, analizar la necesidad de establecer vínculos entre tres ejes de actividad internacional: el eje Europa-Estados Unidos-Canadá, el eje Europa-Latinoamérica y el eje Estados Unidos-Canadá-Latinoamérica. La integración progresiva de esos tres ámbitos de trabajo parece inevitable, generando un complejo sistema de relaciones que beneficiará a los tres bloques de estados. Para Latinoamérica es una posibilidad excelente de abandonar la marginalidad política y económica; para algunos países, como España, la oportunidad de potenciar al máximo los beneficios que reportan sus recursos inmateriales: lengua, historia y cultura, entre otros. ■