

# Las relaciones UE-Latinoamérica ante la cumbre de Madrid

Ángel Pérez González

*Uno de los acontecimientos más relevantes de la presidencia española de la UE es la Conferencia de Madrid entre la UE y Latinoamérica. Por todas partes parece existir un convencimiento generalizado sobre su importancia, de tal manera que estamos ante una reunión con vocación definitiva. Si esta Conferencia debe servir para reforzar la relación biregional en materias tan importantes como la globalización, el medio ambiente, la educación y la democracia, no es menos importante reforzar también aspectos concretos de tipo práctico. Se perdería una ocasión única si además no se hiciera llegar a determinados países un mensaje sobre el interés europeo por sus asuntos y sobre todo por su futuro.*

La celebración de la II Cumbre entre la Unión Europea y los estados de América Latina y el Caribe en mayo de este año en Madrid, por tanto durante la Presidencia Española de la Unión Europea (UE), justifica plenamente la realización de un esfuerzo que permita conocer la trascendencia de las relaciones entre ambos espacios geográficos y el estado actual de las relaciones biregionales<sup>1</sup>, trascendencia

<sup>1</sup> El término relación biregional se ha generalizado al referirse a las relaciones entre la UE y Latinoamérica y el Caribe como fórmula que pretende dar a entender que se trata de una relación igualitaria y de doble sentido, evitando, quizás con más voluntad que fortuna, la idea de una relación paternalista y limitada en sus contenidos.

acrecentada en un marco estratégico global inestable tras los atentados del 11 de septiembre y la consolidación de espacios político-culturales donde la percepción de los valores esenciales de las democracias occidentales son discutidos. La tensión internacional ha reforzado la imagen de los estados iberoamericanos como miembros de la sociedad occidental, cuyos rasgos identitarios particulares no afectan a un hecho evidente: ambos grupos de naciones comparten valores, vivencias y puntos de vista. Y esta realidad se traduce en un hecho singular del que la opinión pública no se percata con frecuencia debido a la relevancia inmediata de las crisis de todo género que afectan al mundo latinoamericano, a saber, en los diferentes ámbitos de las relaciones biregionales se utilizan términos cuyo concepto y necesidad de aplicación no se discuten, tales como democracia, libertad de prensa, derechos humanos; algo impensable en los foros de discusión con Asia o el mundo árabe. Las crisis políticas de algunos estados del centro y sur de América se perciben como fenómenos excepcionales, algo que no siempre fue así, especialmente en el mundo anglosajón, lo que ayuda a explicar las extrañas políticas de los EEUU en la región.

Por tanto el marco en el que tendrá lugar la próxima cumbre es esperanzador y debería coadyuvar a la consolidación de una relación privilegiada, en general deseada en Latinoamérica como contrapeso a la influencia ejercida por los EEUU. Para la UE constituye además otro espacio donde sus intereses confluyen con los norteamericanos. Es importante que esta percepción sea asimilada hasta el extremo de considerar las relaciones UE-Latinoamérica como un componente más de la relación transatlántica que tan buenos frutos ha dado hasta ahora. Para España, por último, constituye por razones culturales y económicas una relación estratégica. La consolidación de una política privilegiada con América Latina reforzará la proyección exterior española e, indirectamente, de algunas de sus señas de identidad más prometedoras en términos económicos, en especial, su lengua.

### **Relaciones políticas**

A pesar de sus carencias, las relaciones políticas biregionales han sufrido desde 1986, año de ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) de España y Portugal, una transformación intensa. Antes de esa fecha

los contactos entre la CEE y el espacio latinoamericano se limitaban a unas pocas líneas de ayuda humanitaria, esencialmente alimentaria, algunos acuerdos de cooperación comercial sin carácter preferencial y a la presencia sobre el terreno de uno pocos funcionarios. Por tanto se trataba de unas relaciones de perfil bajo y con de-

---

*una alianza estratégica  
debería quedar mejor  
configurada en la próxima  
Cumbre de Madrid*

---

sencuentros abundantes. Brasil, por ejemplo, se había opuesto con vehemencia a la creación del mercado integrado europeo<sup>2</sup>. La razón de las tensiones, vividas con intensidad en algunos estados latinoamericanos y prácticamente despreciadas en Europa, tenían su origen en la política agrícola comunitaria, acusada de ser en exceso proteccionista.

La incorporación a la CEE de España y Portugal cambió, a pesar

---

<sup>2</sup> Sobre las relaciones de Brasil y la UE es interesante el artículo de Bruno Ayllón Pino, "Encuentros y Desencuentros en las relaciones de Brasil con la Comunidad Económica Europea (1957-2000)" en CIDOB d'Afers Internacionals, n.º.54-55. Barcelona, noviembre 2001.

de la frialdad inicial de la Comunidad Europea, las circunstancias. Ambos países consideraban como un elemento consustancial a su propia identidad el mantenimiento de relaciones intensas con Latinoamérica y España en particular pretendió jugar, sin éxito, la baza iberoamericana para reforzar su posición en las negociaciones de adhesión<sup>3</sup>. De forma lenta, pero inexorable, el espacio latinoamericano se introdujo entre los ámbitos habituales de trabajo de la UE generando una densa red de acuerdos e intereses que sentaron las bases del diálogo político posterior. A grandes rasgos los parámetros actuales de las relaciones UE-Latinoamérica son cinco: los acuerdos de tercera generación, contactos políticos regulares, apoyo institucional a las relaciones comerciales, apoyo a la integración regional y la Cumbre de Río de Janeiro, cuya sucesora directa será la próxima Cumbre de Madrid.

Se denominan acuerdos de tercera generación aquellos que firmados a lo largo de la década de los 90 no solo regulaban aspectos de las relaciones comerciales sino que además incluían otros sectores de interés. Se trata de acuerdo abier-

---

<sup>3</sup> Ángel Pérez González, "Las Cumbres Iberoamericanas ante el nuevo milenio". Razón y Fe, 1.230, abril 2001.

tos, pues constan de fórmulas de adaptación, y han sido firmados con la práctica totalidad de los estados latinoamericanos, con la excepción de Cuba. Con México, además, las relaciones han experimentado un salto cualitativo con la firma de un acuerdo de asociación (año 2000), de parecidas características al que todavía se negocia con Mercosur y Chile. De forma paralela los contactos políticos han adquirido un carácter

---

*se opta por considerar  
prioritario un vínculo  
estable con las  
organizaciones de  
integración más avanzadas  
como Mercosur*

---

regular: reuniones anuales con el Grupo de Río y con Centroamérica (en el marco, en este caso, del Diálogo de San José) y contactos periódicos con Mercosur, Chile y la región andina. Se ha generalizado, en tercer lugar, el acceso a nuevas fórmulas de financiación comercial, existiendo programas de apoyo a empresas en los que participa el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y extendiendo a los países menos desarrollados de la zona el sistema de preferencias generalizadas (SPG). Por último,

uno de los pilares de la acción europea en Latinoamérica es el fomento, apoyo y colaboración con nuevas entidades de integración regional: Mercosur, Comunidad Andina y Sistema Centroamericano.

El punto álgido de esta fase de las relaciones entre la UE y Latinoamérica fue, sin embargo, la Cumbre de Río en 1999, cuyo objetivo fue doble. Por un lado realizar un balance del período de colaboración iniciado a principios de los 90. En segundo lugar, replantear los parámetros de acción para el período siguiente, iniciado en el año 2000, cuando expiraba la estrategia aprobada para la zona por la Comisión Europea en 1995. Sus trabajos y conclusiones se plasmaron en dos documentos, uno meramente programático, la «Declaración de Río de Janeiro», y otro eminentemente práctico que enumeraba prioridades de acción, estableciendo además mecanismos de seguimiento en los que participaban funcionarios de ambas regiones. Las prioridades, delimitadas con mayor precisión en la primera reunión biregional de seguimiento, se centraron en aspectos como la cooperación, defensa de los derechos humanos, mujer y medio ambiente, comercio y enseñanza entre otros. Un amplio elenco de materias que

fundamentan lo que se ha denominado una alianza estratégica que debería quedar mejor configurada en la próxima Cumbre de Madrid.

### Relaciones económicas

Como sucedió con las relaciones políticas, las de carácter económico han sido hasta la década de los 90 del pasado siglo limitadas tanto por el volumen de los intercambios, como por los productos intercambiados. Por supuesto, en otros aspectos definitorios de la economía moderna, como los estrictamente financieros, las relaciones han sido esencialmente unidireccionales. Para la UE, por añadidura, las relaciones económicas con la región eran indisociables de políticas paralelas de ayuda al desarrollo, que, por lo demás, han tenido tradicionalmente una intensidad menor que con otras áreas del planeta, debido al mayor desarrollo de numerosos estados latinoamericanos por comparación a otras naciones de Asia y África.

Hasta el período indicado el instrumento de política económica más relevante utilizado por la UE en Latinoamérica fue el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), un sistema de concesiones

comerciales cuyas últimas modificaciones han constituido una verdadera transformación de su naturaleza, con la vista puesta en el crecimiento de los estados concernidos más que en el establecimiento de un sólido vínculo comercial con Europa. La incorporación de restricciones para los estados más desarrollados de la zona, la vinculación con políticas medioambientales y el interés en fomentar la transferencia de saber hacer hacia empresas del espacio Latinoamérica-Caribe constituyen, además de preferencias específicas para determinados productos agrícolas y minerales, lo esencial de este esquema.

A lo largo de la década de los 90 la mayor importancia concedida al subcontinente llevó a la UE a replantearse su política en la zona, adaptándola a las necesidades diferentes de las numerosas regiones naturales o económicas del centro y sur de América. Así, se continúa con una política de desarrollo tradicional en las zonas más deprimidas, como la región andina, aunque la reciente participación en el Plan Colombia pudiera ser el inicio de un cambio definitivo de actitud hacia la zona; se realza el papel de algunos estados con indudable potencial, como México, Brasil o Chile y Argentina, esta última descolgada del

grupo con su grave crisis económica<sup>4</sup>. Se opta además por considerar prioritario un vínculo estable con las organizaciones de integración más avanzadas, como Mercosur, un fenómeno más que alentador pues supone el establecimiento de verdaderos acuerdos de libre comercio, algo que tradicionalmente se reservaba a estados cercanos de Europa del Este y el Norte de África. Por último se establece una línea de trabajo particular con aquellos países cuyas circunstancias políticas impiden normalizar las relaciones, es el caso de Cuba, donde las actividades de la UE se centran en ayuda oficial y técnica.

Por tanto la actividad económica de la UE en la región tiene **tres elementos vertebrales, a saber, la ayuda al desarrollo, los intercambios comerciales y la inversión directa**. La primera constituye la esencia de la política económica europea en la zona. Sin embargo, frente a lo que pudiera parecer, es relativamente pequeña debido al grado de desarrollo de los estados latinoamericanos, cuyos datos macroeconómicos esconden en general grandes desigualdades, lo que explica esta contradicción. La OCDE ha establecido los elemen-

tos que deben caracterizar la ayuda al desarrollo y los niveles de desarrollo que justifican su concesión de forma que estados como México, Brasil, por supuesto Chile y Argentina o Venezuela quedan prácticamente excluidas de las grandes transferencias de capital en ese concepto. La ayuda oficial europea a la región supone el 10% del total de sus donaciones en ese concepto. A pesar de esta pobre realidad es paradójico que sea la UE la primera proveedora de ayuda, seguida de los EEUU, lo que indica lo poco favorecida en este ámbito que ha estado y está Latinoamérica. Solo un estado europeo, España, ha otorgado año tras año prioridad absoluta a la cooperación con el ámbito iberoamericano, con limitaciones cada vez mayores por los niveles de desarrollo relativo alcanzados por algunos de los tradicionales receptores. Por zonas, la región más favorecida ha sido la centroamericana, seguida de la región andina. La ayuda oficial al desarrollo se enfrenta hoy al complejo problema financiero que supone la ampliación de la Unión Europea y es ya evidente el deseo de conceder prioridad a fórmulas que permiten congelar los montantes económicos empleados en este concepto, como la promoción de inversiones y la concentración de la ayuda para multiplicar sus efectos.

<sup>4</sup> Ángel Pérez González. «¿Hacia dónde va Argentina?». Razón y Fe, 1.240, febrero 2002.

Las relaciones comerciales siguen siendo desiguales a pesar del notable desarrollo que han disfrutado y, en cualquier caso, su dimensión en conjunto es reducida. Las importaciones de la UE provenientes de Latinoamérica apenas suponen un 2% de sus importaciones totales. Para esta última las exportaciones a la UE suponen un 12% del total, solo en el caso de México alcanzan un deslucido 19%. Las exportaciones europeas a la zona están constituidas esencialmente por manufacturas (más del 90%), mientras las exportaciones latinoamericanas hacia Europa se componen en casi un 50% de productos primarios, algo que no sucede en el comercio regional con los EEUU. Este es un dato que demuestra el estado incipiente de las relaciones económicas biregionales, realidad harto más patente si tenemos en cuenta que tanto importaciones como exportaciones se concentran en un reducido grupo de países (México y Mercosur). Solo en el ámbito de los servicios la presencia europea se ha ampliado de forma significativa debido a las fuertes inversiones de empresas españolas en telecomunicaciones y servicios públicos, así como en turismo, quizás el ámbito económico compartido más floreciente.

Por último, a falta de establecer el papel que el euro pudiera jugar en

el entramado financiero latinoamericano, algo sumamente difícil en este momento, es necesario referirse a la inversión europea en la región, extraordinaria hasta el punto de haber superado a la inversión directa norteamericana. Esta superioridad es mayor en el sur que en el centro del continente y en México, donde la posición de las empresas de los EEUU era fuerte desde finales de los años setenta. La inversión europea solo

---

*la inversión europea sólo  
adolece de dos defectos: no  
ha generado nuevas  
unidades productivas  
y es muy elevada su  
concentración tanto en el  
origen como en el destino*

---

adolece de dos defectos, el primero que, por lo general, no ha generado nuevas unidades productivas, como la norteamericana, por haberse realizado en el sector financiero y servicios esencialmente mediante la compra o fusión con sociedades preexistentes. Es posible que esa tendencia, traducida en una menor transferencia de tecnología y bienes con alto valor añadido, se invierta en el futuro. La segunda característica es su elevada concentración tanto en el origen, España, Países Bajos, Reino Unido

y Alemania, lejos quedan Portugal e Italia; como en el destino, que ha favorecido a Argentina, Chile, Brasil y México. Especial mención merece la inversión española en la región, espectacular por el volumen, rápido crecimiento y notables resultados en algunos sectores, como el bancario, donde las entidades españolas han superado por el volumen de activos a las norteamericanas. La sincronía entre inversión directa, cooperación y vínculos institucionales han convertido a España de hecho y por primera vez en un interlocutor privilegiado, casi inevitable, en las relaciones biregionales.

Esta por ver si el cuadro económico expuesto, con sus luces y sombras, pudiera deteriorarse con motivo de la ampliación de la UE al Este, con sus costes financieros, preferencias comerciales y atractivo creciente para la inversión directa. Hasta ahora la composición de importaciones y exportaciones biregionales se han complementado, no sustituido, con los flujos generados por la apertura de los mercados de Europa del Este. El ámbito posiblemente más afectado será el de la inversión directa, aunque todavía no hay datos suficientes que certifiquen una tendencia a la baja de los flujos dirigidos a Latinoamérica motivada por este factor.

## La conferencia de Madrid

La Conferencia de Madrid supone la continuación del proceso abierto en Río de Janeiro, por tanto deberá valorar hasta que punto se han cumplido sus objetivos. Pero junto a esta labor de continuación la nueva cumbre debe consolidar el carácter estratégico de la relación UE-Latinoamérica instalando este concepto definitivamente en el vocabulario y en la política de la UE y llevando a buen término aquellos proyectos todavía en curso.

El primero de estos proyectos, por su ambición y trascendencia política, es el acuerdo de asociación que se negocia todavía entre Mercosur y la UE. Una negociación paralela se ha desarrollado con el mismo objetivo entre la UE y Chile. Ambos acuerdos, con algunas de las economías más importantes de la región, supondrían la definitiva aceptación del espacio latinoamericano como prioritario para la acción comunitaria. Permitirían la creación de una zona de libre comercio transatlántica cuya ampliación posterior sería casi inevitable, con todas sus consecuencias políticas. Las negociaciones con Mercosur están estancadas por la profunda crisis argentina, que ha afectado



también a la estabilidad de la organización, tanto como por las dificultades en acordar un tratamiento generoso a los productos agropecuarios americanos en el mercado europeo. Sin embargo las negociaciones con Chile bien pudieran concluir en breve, permitiendo la firma del acuerdo coincidiendo con la cumbre española. Este sería un gran éxito. En cualquier caso ambos procesos serán impulsados por una reunión de indudable importancia simbólica. Cuentan además con el antecedente de México, cuyo acuerdo de asociación con la UE entró en vigor en octubre del año 2000. Tanto en el caso de México como en los de Mercosur y Chile los acuerdos de asociación facilitarán la actividad de las empresas europeas en el TLC (México, Canadá y Estados Unidos) y en el futuro en el ALCA<sup>5</sup>.

Otros ámbitos geográficos latinoamericanos han sido objeto de menor atención por parte de la UE. Es el caso de Centroamérica y la Comunidad Andina, cuyos menores niveles de desarrollo y convulsa vida política dificultan la profundización de las relaciones institucionales y económicas. Con Centroamérica las relaciones se

han enmarcado en el denominado Diálogo de San José, espacio de cooperación que pretendía contribuir a la democratización y pacificación de la región centroamericana. Desde un punto de vista económico la actividad de la UE se ha centrado en las ayudas al desarrollo, intensificadas en momentos puntuales, normalmente coincidentes con grandes desastres humanitarios (la situación de

---

*dos fenómenos exigen una  
revisión por parte de la UE,  
la crisis argentina y la  
política hacia Cuba*

---

emergencia humanitaria generada por el huracán Mitch es un buen ejemplo cercano en el tiempo y bien conocido por la opinión pública). A partir de 1996 se hizo un esfuerzo por reconducir el limitado esquema de contactos hacia una cooperación más intensa y en todos los ámbitos posibles; esfuerzo infructuoso hasta ahora. La pacificación centroamericana ha hecho disminuir la atención prestada a una zona que, además, tiene un interés económico limitado. Esta es una asignatura pendiente que la Conferencia de Madrid debería tratar de superar, máxime cuando el gobierno de los EEUU ya ha confirmado su

<sup>5</sup> Ángel Pérez González. «La Asociación de Libre Comercio, ALCA». Razón y Fe, 1.237, noviembre 2001.

interés en alcanzar una acuerdo de asociación económica con la región. La UE debe plantearse la necesidad de iniciar un proceso con un objetivo similar que equipare al espacio centroamericano con Mercosur y México.

Con la región andina los contactos se han mantenido mediante reuniones ministeriales anuales institucionalizadas a partir de 1996. Desde un punto económico los intercambios se enmarcan, como en el caso centroamericano, en el SPG. Al margen de este hecho existe una amplia cooperación que tiene como trasfondo el problema de la droga, hasta el punto de ser este un asunto que ha capitalizado en exceso la atención de la UE. La Cumbre representa una excelente oportunidad para revisar las deficiencias de las relaciones entre la UE y la CAN (Comunidad Andina). El tema de la droga, por lo demás, es inevitable, entre otras razones porque los últimos acontecimientos en Colombia y la puesta en marcha del plan que lleva su nombre exigirá un análisis de la participación europea y su eficacia. Esa participación consiste en una contribución financiera de más de 300 millones de dólares, de los cuales 100 corresponden a la aportación de España. Además de apoyar el ya fracasado proceso de negociación

con la guerrilla, la actividad europea se ha centrado en ámbitos como la erradicación de cultivos de droga y el desarrollo institucional y social. La Conferencia de Madrid debería permitir no solo analizar el estado de la cuestión, sino también ordenar la política europea en el país andino, muy mediatizada, en todo caso, y de forma inevitable, por la actitud de los EEUU<sup>6</sup>.

Por último, dos fenómenos exigen una revisión por parte de la UE, la crisis argentina y la política hacia Cuba, ambos de importancia excepcional para España. En lo que respecta a Argentina es necesario establecer unos parámetros firmes de cooperación que deben vertebrarse en torno a tres pivotes: el acuerdo de asociación con Mercosur, la cooperación humanitaria y social, y el apoyo a los programas de reformas del gobierno argentino ante las instituciones internacionales. Un punto este último que exige además establecer

---

<sup>6</sup> Sobre la actitud de los EEUU hacia Latinoamérica tras los acontecimientos del 11-S es recomendable el artículo de Guillermo Medina «América Latina en la marea del 11 de septiembre». *Política Exterior* nº.85. Madrid, enero-febrero 2002. De igual forma es interesante el artículo de Michael H. Armacost «La política exterior de los EEUU después del 11-S». *Política Exterior* nº. 86. Madrid, marzo-abril 2002.

las condiciones en que ese apoyo debe darse. La presencia masiva de capital europeo en el país prácticamente obliga a seguir muy de cerca los acontecimientos y a intervenir si las circunstancias lo exigen. Distinto caso es el de Cuba, cuyo tratamiento se rige por la posición común adoptada por el Consejo de la UE en 1996, ratificada posteriormente de forma repetida. La posición común rechaza la política de los EEUU, en particular la polémica ley Helms-Burton, pero insiste en la necesidad urgente de reformas económicas y políticas. Merecerá la pena hacer un seguimiento de sus resultados, aunque es difícil prever una modificación de la posición europea ante el inmovilismo del actual gobierno cubano.

### Conclusión

La Conferencia de Madrid será uno de los acontecimientos más relevantes de la Presidencia española de la UE. Existe el general convencimiento de que debe ser algo más que una simple reunión de trámite o una mera continuación de la Cumbre de Río. Para al-

gunos países europeos, España en especial, pero desde luego no solo para ella, la relación biregional tienen un marcado carácter estratégico y es fundamental que tal esencia sea asumida definitivamente por la UE.

Los temas de la conferencia serán con seguridad amplios, como sucede en este tipo de reuniones políticas: la globalización, el medio ambiente, la educación, la democracia estarán presentes de una forma u otra. Pero es necesario que el compromiso a adquirir tenga además consecuencias prácticas: mayor cooperación, acuerdo de asociación con Chile, avanzar en el acuerdo con Mercosur de forma significativa, compromiso de no desfavorecer el espacio latinoamericano en detrimento de otros, como Europa del Este. Sea como fuere es necesario que las relaciones biregionales salgan reforzadas, no solo en términos políticos sino también sociológicos. Son los ciudadanos de Latinoamérica y el Caribe los que deben percibir un renovado interés europeo en sus asuntos y en su suerte. ■