

**XVII Conferencia Interparlamentaria
UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Lima (PERÚ), 14 al 17 de Junio de 2005

LAS RELACIONES UE-ALC: HACER DE LA CUMBRE DE VIENA UN EXITO

**José Ignacio SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA
Diputado
Parlamento Europeo**

Introducción.-

Hacer de la IV Cumbre UE-ALC que tendrá lugar en Viena en mayo de 2006 un éxito real constituye el desafío más importante al que se enfrentan ambos socios. Lo cierto es, sin embargo, que las relaciones UE-ALC siguen sin estar hoy por hoy a la altura de sus inmensas posibilidades. Desde hace más de un lustro, las Cumbres, Reuniones, Declaraciones y Actas se suceden regularmente, pero la Asociación Estratégica Birregional proclamada en julio de 1999 en Río de Janeiro sigue sin plasmarse en realizaciones concretas de envergadura, tanto por lo que se refiere al ámbito político como al económico, comercial o social. El diagnóstico de las causas de que así sea sería largo y complejo, y la responsabilidad de las mismas incumbe naturalmente a ambas partes. A los efectos del presente Informe, sin embargo, podríamos resumirlas sumariamente, en el ámbito interno, en una clara falta de ambición estratégica y de liderazgo por parte de aquellas instituciones más directamente encargadas de promover la Asociación, al tiempo que una clara falta de voluntad política por parte de los países socios de ambos lados del Atlántico para contraer compromisos a la altura de las ambiciones declaradas y dotar de contenido concreto a la Asociación Estratégica. En el ámbito externo, justo es reconocer que las consecuencias de los extraordinarios eventos acaecidos desde la celebración de la I Cumbre UE-ALC en 1999 (atentados terroristas masivos en Nueva York 11-S 2001, Madrid 11-M 2004, guerras de Afganistán e Irak, proliferación nuclear en diversos países, fracaso de la Ronda de Doha, ampliación de la Unión, Convención y proceso de ratificación de la nueva Constitución para Europa, etc.) se han impuesto con rotundidad sobre las triunfalistas previsiones avanzadas tras la caída del Muro de Berlín, difuminando otras prioridades y detrayendo las energías necesarias para el refuerzo de la Asociación UE-ALC.

Ante este estado de cosas, y al igual que en los días de la primera Conferencia Interparlamentaria de 1974 en Bogotá, corresponde a las instancias parlamentarias ocupar una vez más el vacío político resultante de las insuficiencias arriba referidas para relanzar de nuevo el proceso de Asociación Estratégica Birregional, poniendo sobre la mesa nuevas ideas e iniciativas susceptibles de conferir una nueva dinámica al proceso. Así lo hizo ya el PE antes de la Cumbre de Madrid con su Resolución de 15 de noviembre de 2001, y así lo hicieron los Parlamentos de Integración con el Decálogo convenido en Puebla (México) el 19 de marzo de 2004, dirigido a la Cumbre de Guadalajara. Este es nuevamente, pues, el objeto del presente Informe, tarea compleja que se ve sin embargo notablemente favorecida por el hecho de que los anteriores encuentros interparlamentarios han ido generando un rico acervo propositivo y compartido que sigue manteniendo toda su virtualidad práctica en la nueva situación

geopolítica. Tal y como se propuso en Puebla, pues, el punto de partida de este ponente es el de que no hay alternativa a una verdadera Asociación, si lo que de verdad se quiere es colocar las relaciones UE-ALC en el lugar que les corresponde. Ha pasado el tiempo de la exégesis sobre los valores e intereses comunes que nos unen (por lo demás de la más pertinente actualidad), e incluso el de concertarse sobre los principios básicos que están en la base de dichas relaciones. Valores y principios como los lazos históricos, culturales, políticos, y económicos que nos unen; la adhesión de todos a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas; los compromisos comunes en materia de respeto de los derechos humanos, del Estado de derecho y de las libertades fundamentales; la común predilección por el multilateralismo y la multipolaridad, etc. han sido destacados hasta la saciedad y cumplen ya sobradamente su función de cimentar las relaciones. De lo que se trata ahora es de construir sobre esos sólidos cimientos la casa común que las tres Cumbres realizadas desde 1999 han dado en llamar Asociación Estratégica Birregional. Este es el sentido del presente Informe, que será pues no tanto de reflexión como de acción política y por lo mismo de naturaleza eminentemente propositiva, en la medida en que formula una amplia gama de propuestas y recomendaciones a la Cumbre de Viena, fruto del consenso interparlamentario, y dirigidas a relanzar en el terreno de los hechos una Asociación Estratégica falta hoy por hoy de contenido concreto.

I. *LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACION Y EL CONTENIDO DE UNA GENUINA ASOCIACION ESTRATEGICA BIRREGIONAL*

1) Con miras al establecimiento de una verdadera Asociación política y de seguridad

A diferencia de otros procesos de naturaleza esencialmente económica y comercial como el ALCA, la asociación estratégica birregional UE-ALC decidida por las Cumbres anteriores presenta un carácter mucho más amplio y ambicioso, que sitúa a la política por delante de la economía y confiere toda su importancia a la dimensión social sin perjuicio de perseguir a la vez una asociación comercial que sea mutuamente beneficiosa para ambas partes. De lo que se trata pues es de poner en marcha una verdadera **Asociación política y de seguridad** que posibilite un marco bi-regional de paz y estabilidad sustentado en principios fundamentales como el respeto de los derechos humanos, la primacía del estado de derecho y de los valores democráticos, la seguridad mutua y los derechos individuales. El Decálogo de Puebla de 19 de marzo de 2004 propuso toda una panoplia de propuestas que mantienen toda su vigencia y que deberían permitir a la Cumbre de Viena adoptar decisiones decisivas al respecto. Se refieren, por un lado, a una **nueva Agenda Política Birregional**, que posibilite un diálogo político efectivo en particular sobre temas como la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de los partidos políticos; las cuestiones relativas a la cohesión social y a la lucha contra la pobreza; la seguridad internacional y la lucha contra el narcotráfico, enfocada desde una responsabilidad compartida, y contra el terrorismo; la reforma del sistema de Naciones Unidas; y la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Sería preciso, además, establecer una **Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad** que permita a los socios discutir temas largamente aplazados como la cooperación plena en materia de seguridad y defensa, traducida en la adopción de códigos de conducta comunes; la cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad, realizando trabajos conjuntos en un Centro Birregional de Prevención de Conflictos a establecer en América Latina; o la colaboración en las labores humanitarias, de rescate, y de mantenimiento o imposición de la paz en cumplimiento de un mandato de Naciones Unidas. En fin, otras propuestas inaplazables por más tiempo incluyen la **revisión y refuerzo de los mecanismos institucionales de la Asociación**, mediante la creación de una **Asamblea Transatlántica Euro-latinoamericana**, integrada por igual número de parlamentarios del PE, por un lado, y del Parlatino, Parlacen, Parlandino, CPM,

México y Chile por otro; la creación de una *Secretaría Permanente Euro-latinoamericana* que impulse los trabajos de la Asociación en el período entre Cumbres; la *puesta al día del diálogo político ministerial* para hacerlo más dinámico y efectivo; la celebración de *reuniones ministeriales regulares de los Ministros de Defensa* euro-latinoamericanos; la búsqueda sistemática de un *consenso euro-latinoamericano en las distintas organizaciones y negociaciones internacionales*, y sobre todo en las instituciones y órganos del sistema de Naciones Unidas, con especial referencia al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General; la institucionalización de un *diálogo empresarial birregional* que permita a las instancias empresariales y políticas de ambas regiones un diálogo regular sobre temas económicos, comerciales y ecológicos; y en fin, la adopción de *cauces innovadores de participación de la sociedad civil* de ambas partes en el seguimiento de los Acuerdos de Asociación.

2) En el ámbito de las relaciones económicas y comerciales.-

La propuesta de creación de una *Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio a más tardar en el año 2010* presentada conjuntamente en Puebla por los Parlamentos de Integración de ambos socios constituye el elemento clave en este ámbito. Se trata de un objetivo a perseguir sobre la base de un *modelo compatible "OMC – Regionalismo" a aplicar en dos fases*: una primera caracterizada por la *conclusión de las negociaciones de Acuerdo de Asociación UE-Mercosur* antes de finales de 2005; el inicio de negociaciones a más tardar durante la Cumbre de Viena de *sendos Acuerdos de Asociación con la CAN y con el Sistema de Integración Centroamericana* similares "mutatis mutandis" a los celebrados con México y Chile y en curso de negociación con Mercosur, y no condicionados a una eventual conclusión de las negociaciones de la OMC; y la *aplicación efectiva en beneficio de andinos y centroamericanos del nuevo SPG "plus"* hasta la entrada en vigor de dichos Acuerdos. En la segunda fase, entre los años 2006-2010, dirigida al logro de un *Acuerdo de Asociación Global Interregional* que de soporte legal e institucional y cobertura geográfica completa a las diferentes vertientes de la Asociación Estratégica Birregional, se trataría de *alentar la liberalización de los intercambios regionales* a través de la profundización, por una parte, de los acuerdos de integración en América Latina, y por otra, del proceso de asociación de la Unión con todos los países y grupos regionales asociados; de establecer además, en el horizonte del 2010, *reglas comunes* entre la UE y AL en su conjunto para garantizar la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, entre otras materias, configurando una zona de libre cambio lo más amplia posible, sin perder de vista los objetivos de cohesión social; y de lograr *mejores condiciones de negociación de la deuda de los países de la América Latina*, que asegure un crecimiento sostenido y alivie el pesado lastre que actualmente supone para el desarrollo y bienestar social de muchos de ellos.

3) En materia social y de cooperación al desarrollo.-

Sigue también más vigente que nunca la aserción de los Parlamentos de Integración reunidos en Puebla de que una verdadera asociación requiere, además del aumento sustancial de los recursos, un nuevo modelo de cooperación al desarrollo orientado a afrontar las asimetrías, a atenuar el coste del ajuste hacia el libre comercio, y a respaldar las políticas públicas y las iniciativas privadas necesarias para afrontar la integración económica profunda que es consustancial a la creación de una zona de libre comercio. Ha llegado pues la hora de que la Unión complemente en mayor medida la acción de sus asociados mediante el lanzamiento de *una más decidida y generosa política de cooperación al desarrollo*, centrada en especial en la lucha contra la pobreza, así como en los ámbitos de la educación, cultural, infraestructuras, social, de la salud y de la migración, conforme al común objetivo de alcanzar las Metas de

Desarrollo del Milenio para el año 2015 decidido en Guadalajara (punto 39) y a los compromisos contraídos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo en todos sus aspectos. Esta nueva política de cooperación al desarrollo debería ser complementada además por medidas adicionales como la *apertura progresiva de los mercados de la UE* en línea con los objetivos previstos en los Acuerdos de Asociación; la creación de un *Fondo de Solidaridad Birregional*; la adopción de un marco legislativo específico que regule la *cooperación de la Unión hacia AL de forma diferenciada*; la *apertura de los programas de la UE* relativos a la formación profesional, a la educación y en relación con la cultura a los países latinoamericanos; la promoción de *programas de cooperación científica y técnica* para el desarrollo de fuentes de energía nuevas y renovables y de intercambio de científicos, ingenieros y estudiantes; el apoyo a *programas de reformas institucionales y fiscales*; y la *comparación de ciertos sistemas de pensiones* con el fin de lograr pensiones seguras y sostenibles.

II. *APORTACIONES INDISPENSABLES DE LA CUMBRE DE VIENA A LA ASOCIACION ESTRATEGICA BIRREGIONAL*

La IV Cumbre UE-ALC de Viena no puede aspirar a constituir un verdadero éxito si la Declaración que la concluya se limita a inventariar decenas de buenas intenciones y compromisos básicamente declaratorios. Antes bien, en opinión de este Ponente hacer de Viena un éxito pasa sobre todo por adoptar una serie quizás limitada pero de compromisos decisivos sobre ciertos aspectos básicos para la Asociación Estratégica Birregional como los siguientes:

1) **Búsqueda en común de un multilateralismo efectivo.-**

La Declaración de Guadalajara destacó acertadamente (punto 14) que el fortalecimiento de las organizaciones regionales es un medio esencial para reforzar el multilateralismo. Esta aseveración es perfectamente consecuente con las experiencias adquiridas por los procesos regionales de integración en Europa y en América Latina y, desde la óptica de los Parlamentos de Integración debería conducir a la adopción en Viena de tres decisiones fundamentales:

(a) Por un lado, fijar el postulado básico de la preeminencia de la Asociación Estratégica Birregional frente a todo intento de privilegiar enfoques bilaterales limitados a determinados socios. En la base de los distintos procesos de integración en Europa y en América Latina subyace desde sus inicios la aspiración fundamental (aprendida en general a duro precio) de superar las rivalidades, recelos y conflictos del pasado. A diferencia de lo sucedido en siglos anteriores, en efecto, la geopolítica de nuestro siglo XXI la determinan cada vez en mayor medida las relaciones de interdependencia de los diversos bloques regionales, por lo general dentro del marco multilateral constituido por Naciones Unidas. Por lo demás, el aislacionismo, incluso el de los más prósperos o poderosos, es un sueño imposible en el mundo globalizado de hoy. Hoy en día, en efecto, las nociones de política, seguridad, defensa, diplomacia, comercio, ayuda al desarrollo, cultura o civilización son nociones que se entremezclan entre sí y se tienen que plasmar en la conciencia común de que frente a los peligros y amenazas, que nos afectan a todos por igual, la respuesta debe ser también de todos por igual. En otras palabras, las relaciones bilaterales entre determinados socios pueden reforzar notablemente la Asociación Estratégica UE-ALC en su conjunto, pero jamás aspirar a reemplazarla con éxito. En este sentido, es de saludar la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que por lo que se refiere a América del Sur podría proporcionar un techo común en materia de concertación política a diversos esquemas sub-regionales de integración como Mercosur y la CAN, y que por lo mismo podría pasar a convertirse en un interlocutor privilegiado de la UE. Por otra parte, a la espera de efectuar el salto cualitativo que supondría el establecimiento de la Carta Euro-

Latinoamericana para la Paz y Seguridad propuesta en Puebla, sería sumamente recomendable que la Cumbre de Viena decidiera al menos la creación en América Latina del Centro Birregional de Prevención de Conflictos, propuesto también en Puebla, como instancia mutua para una rápida y efectiva cooperación birregional en materia de prevención de conflictos.

(b) Por otro lado, conferir un impulso decisivo a los procesos de integración económica en América Latina mediante, por una parte, el inicio de la negociación de sendos Acuerdos de Asociación, incluyendo acuerdos de libre comercio, con andinos y centroamericanos similares "mutatis mutandis" a los celebrados con México y Chile y en curso de negociación con Mercosur, conforme al objetivo estratégico común decidido en Guadalajara (punto 52), aunque no deberían estar condicionados a una eventual conclusión de las negociaciones de la OMC. Por otra, mediante la extensión del objetivo estratégico de Asociación al plano birregional, comenzando por el lanzamiento de un estudio de viabilidad del Acuerdo de Asociación Global Interregional y de la Zona euro-latinoamericana de Libre Comercio, contrapunto al ALCA, propuestos también en Puebla.

(c) Por último, crear una Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana. En efecto, en materia de diálogo político en el ámbito parlamentario, ninguna señal de apuesta por la integración regional podría ser mejor recibida que el establecimiento en la Cumbre de Viena de una Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana integrada por igual número de parlamentarios del PE, por un lado, y del Parlatino, Parlacen, Parlandino, CPM, México y Chile, por otro. Una decisión política adoptada al más alto nivel por la Cumbre en esta línea haría, en efecto, innecesaria la revisión de los Acuerdos de Asociación ya en vigor y constituiría base suficiente para permitir a los Parlamentos de Integración resolver los detalles concretos de su organización. En el plano comparado, se trata de hecho del mismo procedimiento ya desarrollado con éxito en la puesta en marcha de la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (hoy ya una realidad) sobre la base de los Foros Parlamentarios Euromed desarrollados desde 1995, a partir de una propuesta del PE sostenida e impulsada decididamente por la anterior Comisión Europea y por las sucesivas presidencias española e italiana de la Unión. Con el apoyo esta vez de la nueva Comisión y de la futura presidencia austríaca, la primera tarea de la nueva Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana sería, lógicamente, la de proseguir la tarea de foro de debate político desempeñado a plena satisfacción por las sucesivas XVI Conferencias Interparlamentarias bianuales UE - AL celebradas hasta la fecha, que tienen como protagonistas desde la primera de ellas, celebrada en Bogotá en julio de 1974, al PE y al Parlatino, y que constituyen una parte sustancial del acervo de las relaciones UE/AL pues, de hecho, desde 1974 y durante quince años fueron el único marco de diálogo político institucionalizado birregional. La segunda tarea de la nueva Asamblea, que supone ya un salto cualitativo en relación con las actuales Conferencias Interparlamentarias sería, en cambio, la de garantizar el control parlamentario en el ámbito transatlántico de la Asociación Estratégica Birregional y en particular de los distintos Acuerdos de Asociación. Por último, corresponderían a la nueva Asamblea tareas de seguimiento y control políticos de la Asociación Estratégica, mediante comparecencias ministeriales y de la Comisión regulares para informar sobre las sucesivas Cumbres y reuniones ministeriales regionales, del Grupo de Río, etc. de forma que se garantice un control democrático verdadero y eficiente de la Asociación Estratégica Birregional. Esta nueva Asamblea debería funcionar en Pleno, y en las Comisiones parlamentarias mixtas que se decidiesen, incluidas cuando menos Comisiones especializadas para cada uno de los Acuerdos de Asociación en vigor, así como otras horizontales que se consideren oportunas. El Pleno de la Asamblea podría reunirse al menos con una periodicidad anual, mientras que las distintas Comisiones deberían de poder hacerlo al menos semestralmente. La nueva Asamblea se convertiría así en la clave de bóveda del diálogo político

parlamentario UE-ALC, junto con el diálogo ministerial y el papel a desempeñar por la sociedad civil.

2) Promoción de una mutua cohesión social.-

Por último, la acción conjunta para el logro de sociedades más equitativas y cohesionadas en ambos socios exige por su parte al menos tres importantes medidas concretas que no pueden dilatarse más allá de la Cumbre de Viena:

En primer lugar, la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional, iniciativa repetidamente solicitada por el PE. Una limitada aportación de 30 millones, no adicionales, del presupuesto de la Unión para América Latina podría actuar como elemento catalizador que, junto con los recursos presupuestarios allegados por aquellos organismos (BEI, BID, CAF, BCIE, Banco Mundial, etc.) y países interesados, podría proporcionar un apoyo presupuestario adecuado que podría situarse en torno a los 500 millones de Euros por año en su primera fase. Concretamente, dicho Fondo podría incluir una Facilidad Ferrero-Waldner sobre la base de las aportaciones exclusivamente financieras de la BEI y de otras instituciones interesadas. Las actividades del fondo como tal deberían estar orientadas a la gestión y financiación de programas sectoriales relacionados, en una primera fase, con la lucha contra la pobreza extrema, la salud, la educación y las infraestructuras en los países y regiones con menor índice de renta per cápita, y con mayores desigualdades sociales, y ulteriormente con el conjunto de los países de América Latina. El Fondo podría ser coordinado por la Comisión en colaboración con los organismos y países contribuyentes, y las orientaciones estratégicas para la intervención del mismo podrían ser preparadas por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, en colaboración con aquéllos. En líneas generales, la dinámica de este nuevo Fondo se inscribe pues en la serie de iniciativas relacionadas con fuentes de financiamiento innovadoras para combatir el hambre y la pobreza y reforzar la gobernabilidad democrática enumeradas en la Declaración de Guadalajara (punto 58), tales como el Fondo Humanitario Internacional sugerido por Venezuela, el Fondo Financiero Internacional propuesto por el Reino Unido o las iniciativas contra el Hambre y la Pobreza presentadas por Brasil.

(a) En segundo lugar, la adopción de compromisos comunes dirigidos a poner freno al etno-nacionalismo que afecta a la estabilidad de los socios de ambos lados del Atlántico. Este fenómeno sigue generando tensiones en la propia Europa, fundamentalmente en los Balcanes, que la Unión, fiel a su propia génesis, trata de contrarrestar con la perspectiva de una futura integración de todos los antagonistas que diluya progresivamente los conflictos e inestabilidad actuales. En el ámbito latinoamericano, el fenómeno se presenta más bien como la inevitable secuela de siglos de olvido de la población indígena en algunos países. Nada mejor, pues, que recomendar la integración completa y efectiva de la población indígena en la vida política, económica y social de cada país. La responsabilidad de llevar a cabo dicha integración corresponde, lógicamente, a los socios latinoamericanos, que en caso contrario seguirán viendo amputadas muy notablemente sus propias posibilidades políticas, económicas y comerciales, además de correr graves riesgos de cohesión nacional y de fractura social de consecuencias extremadamente graves para su estabilidad democrática y, en los casos más graves, para la propia pervivencia del Estado. Los brotes de irredentismo y mesianismo indigenista producidos últimamente en varios países con importantes mayorías indígenas constituyen buena prueba de ello. Sin embargo, esta cuestión presenta también implicaciones decisivas para la vertebración de la propia asociación estratégica birregional al afectar, como en el caso del etno-nacionalismo en Europa, a la estabilidad interior y exterior, a la seguridad, y a la capacidad de asignación de

recursos de ambos socios. Cabe esperar por ello de la Cumbre de Viena la adopción de compromisos decisivos y verificables al respecto.

(b) Finalmente, la adopción de decisiones concretas en materia de migración, que sean el fruto de un debate serio, constructivo y eficaz sobre un tema de la extraordinaria magnitud que revelan recientes informes de Naciones Unidas. Tales disposiciones deberían referirse a cuestiones como la organización de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la emigración ilegal y las mafias que se aprovechan de ella, así como a la gestión común de dichos flujos. Otras posibles decisiones podrían incluir la definición de políticas de inmigración temporales, la creación de un visado de circulación específico para los hombres y mujeres empresarios, universitarios, investigadores, estudiantes, periodistas y sindicalistas que participen en la asociación euro-latinoamericana, la movilización de la inmigración al servicio del desarrollo del país de origen (ayuda a proyectos de los inmigrantes en sus países de origen, etc.), así como a la puesta en marcha de una política de integración claramente definida en los países de acogida para los inmigrantes establecidos legalmente.