

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia¹

La búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo económico y social han sido los objetivos declarados de los más de treinta años de relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE), América Latina y sus distintos grupos regionales. Pero, ¿siguen siendo válidos los tradicionales objetivos de paz, democracia y desarrollo que ambas regiones han tratado de afirmar en sus relaciones mutuas? ¿En qué medida se pueden promover en la compleja situación de Colombia? ¿Es adecuado el actual modelo de relaciones y los instrumentos de diálogo político y cooperación económica y al desarrollo desplegados por la UE? Este artículo examina el nuevo modelo de relaciones de la Asociación Estratégica impulsada por los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones, reunidos en las Cumbres de Río de Janeiro (junio de 1999) y Madrid (mayo de 2002), y los condicionantes a los que se enfrenta, en particular para el caso de Colombia.

En las relaciones entre la UE y América Latina también están presentes intereses estratégicos y económicos, en particular en lo referido al acceso a los mercados, las inversiones extranjeras y la presencia de empresas transnacionales europeas

¹ Este artículo está basado, en parte, en la ponencia presentada en el Seminario *El pulso de América Latina* organizado por el Seminario de Investigación para la Paz (SIP), celebrado en Zaragoza el 16 y 17 de mayo de 2003.

José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
sanahuja@cps.ucm.es

en América Latina. Pero, la política de la UE en la región también ha contribuido, a veces de forma decisiva, a la consolidación democrática, el respeto de los derechos humanos y la búsqueda de salidas negociadas a los conflictos armados. La actuación de la UE en Centroamérica en los años ochenta y noventa es la mejor prueba de ello.

En los años noventa las relaciones han estado dominadas por la búsqueda de estrategias para mejorar la inserción internacional —en particular, la integración económica— y dar respuesta a los retos de seguridad, gobernación y desarrollo planteados por la posguerra fría y la globalización, en el marco del “nuevo regionalismo”.² En estos asuntos, al igual que en el caso centroamericano, la UE también ha sido un efectivo “contrapeso” a la influencia estadounidense y a su tradicional papel hegemónico en la región. Los logros no se limitan a América Latina. Las relaciones, además, ayudaron a consolidar la incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo y la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior, antecesora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE; y con ello, la proyección y la identidad de la UE como incipiente actor internacional en el mundo de la posguerra fría.

Actualmente, la Asociación Estratégica se enfrenta a un contexto internacional desfavorable, y ha perdido relevancia en la agenda política de ambas regiones y en particular de la UE. Ésta está centrada en asuntos de seguridad que afectan a su periferia más cercana, la ampliación al Este y, en el ámbito comercial, en unas negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que exigen el ajuste de sus propias estructuras económicas y, en particular, afrontar la difícil reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

La Asociación Estratégica y las relaciones económicas: logros desiguales

En la I Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, se decidió impulsar una relación preferencial mediante una Asociación Estratégica basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. La celebración de esta reunión es un claro exponente del peso creciente de ambas regiones como actores del sistema internacional de la posguerra fría; de la importancia de la cooperación en relación a las tendencias unipolares y al unilateralismo de EEUU; y de la madurez de sus respectivos mecanismos de concertación política, en particular de la PESC y, por parte latinoamericana, del Grupo de Río.³

² Sobre esos nuevos intereses económicos, ver Susan K. Purcell y Françoise Simon (Eds.), *Europe and Latin America in the World Economy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

³ Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Paz Verónica Millet, “El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional”, pp. 71-81.

Desde Río, en el capítulo económico de la Asociación Estratégica hay que anotar la firma de los nuevos Acuerdos de Asociación con México (2000) y Chile (2002), con áreas de librecambio que estarán en pleno funcionamiento en 2007 (México) y en 2012 (Chile). Estos acuerdos dan respuesta, por primera vez, a las tradicionales demandas latinoamericanas de acceso a los mercados de la UE. Son acuerdos muy amplios que incluyen diálogo político, cooperación en todos los sectores, y en el ámbito económico abarcan comercio de bienes, servicios, movimientos de capital, compras públicas, protección de la propiedad intelectual y resolución de controversias.

Desde finales de los años noventa, sin embargo, la Asociación Estratégica se ha encontrado con un contexto internacional desfavorable y han aparecido fuerzas contrarias a la apertura comercial en algunos Estados miembros.

En 1999 la UE ya se había decantado por el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En la práctica, esto suponía subordinar las relaciones con América Latina a lo acordado en la OMC, lo que ha tenido efectos negativos para las negociaciones de los acuerdos regionales con Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina. En la OMC, la UE y América Latina suelen estar en posiciones enfrentadas debido a la resistencia europea a desmantelar la Política Agrícola Común. En esa negociación, además, algunos países de América Latina se han alineado con EEUU y con otros Estados agroexportadores que integran el "Grupo Cairns" y comparten ese objetivo.⁴ La V reunión ministerial de la OMC en Cancún (México), en septiembre de 2003, ha visto a algunos Estados latinoamericanos importantes, con el liderazgo de Brasil, integrados en el Grupo de los 21, una amplia coalición de países en desarrollo opuesta a hacer concesiones en la OMC si no hay apertura en el sector agrícola de los países ricos.

Esta opción multilateral ha afectado, sobre todo, a Mercosur. Pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con Europa, no tiene aún acuerdo de asociación, y la UE ha dado prioridad a México y Chile, los países más alejados del ideal integracionista y más próximos al proyecto hemisférico de Washington. En ambos casos, el factor clave para explicar la voluntad política para negociar amplios acuerdos de libre comercio por parte de la UE es el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano. En cierta forma, la estrategia de la UE podría ser definida como "reactiva" frente al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los acuerdos de libre comercio que, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá, o el acuerdo con Chile, se inscriben en ese proyecto.⁵

*La
Asociación
Estratégica
se ha
encontrado
con un
contexto
internacional
desfavorable
y han
aparecido
fuerzas
contrarias a
la apertura
comercial en
algunos
Estados
miembros*

⁴ Juan José Romero, *Los efectos de la Política Agraria Europea. Un análisis crítico*, Desclee de Brouwer/Intermon Oxfam, Bilbao, 2002, p. 184.

⁵ Ramón Torrent, "Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations", en Paolo Giordano (Ed.), *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Chaire Mercosur de Sciences Politiques, París, 2002, p. 221.

La devaluación del diálogo político y los objetivos de consolidación democrática

La creciente orientación de la PESC y de la incipiente Política de Defensa Común al Este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo tiene consecuencias directas en la relación con América Latina, en particular tras el 11 de septiembre.⁶ Esa orientación puede ser más marcada debido a la guerra contra Irak, el fiasco de la Hoja de Ruta en el conflicto palestino-israelí y las previsibles secuelas de inestabilidad en la región. Esa devaluación estratégica de Latinoamérica afecta especialmente a Centroamérica y el área andina, que tras el 11 de septiembre parecen estar “fuera del radar”.

El caso de los Acuerdos de Asociación es significativo. Un año y medio después de su entrada en vigor, el Acuerdo de Asociación UE-México presenta resultados notables en el ámbito comercial, pero muy pocos en cuanto a diálogo político y concertación de posiciones en foros internacionales.⁷ En el caso de la guerra de Irak, y a la hora de fijar la posición de México en el Consejo de Seguridad, la división de la UE y el “seguidismo” respecto de Washington que ha caracterizado la posición española, llevaron a México a privilegiar los tradicionales cauces bilaterales con países como Francia o Alemania.⁸

Más preocupante es la ambivalencia de la UE ante los problemas de la consolidación democrática y, en especial, la agenda del llamado “buen gobierno”. En muchos casos, la UE se ha limitado a cuestionar la corrupción y a utilizar este problema como argumento para reducir la ayuda económica, a sabiendas de que una actuación coherente en ese ámbito también llevaría a impugnar la dañina actuación de algunas empresas europeas en los procesos de privatización y en las contiendas electorales.

La ambigua posición de la UE y de algunos Estados miembros, en particular, frente al intento de golpe de Estado de Venezuela —en concreto, la visita conjunta de los embajadores español y estadounidense al efímero presidente golpista Pedro Carmona, inmediatamente después del golpe—, también desacredita el compromiso democrático de la UE, que constituye uno de los principales activos de su proyección internacional.⁹

En el caso de Cuba, términos como “frustración” o “impotencia” expresan el callejón sin salida en el que parece encontrarse la política de la UE hacia Cuba

⁶ Esther Barbé, “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales”, en Esther Barbé (Coord.), *Política exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 124.

⁷ Érika Ruiz, “México y la Unión Europea. ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?”, en Rafael Fernández de Castro (Coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, 2002, p. 211.

⁸ Tony Jenkins, “México y Chile vs. EEUU: ¿Una victoria pírrica?”, *Foreign Affairs en Español*, verano 2003, Vol. 3, Nº 3, pp. 46-53.

⁹ Celestino Arenal, “EE UU y la política latinoamericana de España”, *Política Exterior*, mayo-junio 2003, Nº 93, p. 188.

tras el agravamiento de la situación de los derechos humanos en la isla.¹⁰ En diciembre de 2001 se abrió un diálogo constructivo que, pese a las discrepancias en materia de derechos humanos y democratización, condujo en enero de 2003 a la petición formal, por parte del Gobierno cubano, de abrir negociaciones para la incorporación de Cuba al Convenio de Cotonú, que comprende a la UE y sus Estados miembros, y los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). El año 2003 se inició con otros signos esperanzadores. En marzo, con motivo de la visita a Cuba del comisario Paul Nielson, responsable de la política de desarrollo, se inauguró la Delegación de la Comisión en La Habana. Sin embargo, el 11 de marzo, coincidiendo con la visita de Nielson, se produjeron los fusilamientos de los tres secuestradores de un *ferry*, y el 18 de marzo comenzaba una oleada de detenciones y juicios sumarísimos a 75 integrantes de la oposición interna, que según el Gobierno cubano se justifican ante el riesgo de una intervención estadounidense para forzar un cambio de régimen. El 30 de abril el Colegio de Comisarios, por iniciativa de los comisarios Chris Patten y Loyola de Palacio, decidía congelar la solicitud de ingreso de Cuba en el Acuerdo de Cotonú. De esta forma, y en gran medida por responsabilidad del Gobierno cubano, se ha cerrado el diálogo político y la UE tampoco puede utilizar sus tradicionales instrumentos económicos —comercio y ayuda— para promover la democratización y el respeto a los derechos humanos.

La cooperación al desarrollo: incumplimientos, retrasos y falta de recursos

A la menor atención política se le suma la menor disponibilidad de recursos para la cooperación económica y la ayuda al desarrollo, debido a los elevados costes de reconstrucción derivados de las recientes “guerras hegemónicas”.

La Comisión Europea presentó sus propuestas de cooperación para respaldar la Asociación Estratégica año y medio después,¹¹ y no se ha asignado ni un euro adicional debido a las restricciones presupuestarias que exigen las perspectivas financieras del periodo 2000-2005, y a la aparición de nuevas prioridades de gasto relacionadas con la ampliación al Este, y con la guerra y la reconstrucción en los Balcanes, en Oriente Próximo o en Afganistán. La Comunidad Europea ha comprometido en Afganistán una cifra similar a la destinada a toda Latinoamérica.

Por otra parte, las políticas de ayuda al desarrollo no han sido ajenas al 11-S y a la primacía de la seguridad, en sus concepciones más tradicionales. Como ya ocurrió en la Guerra Fría, la democracia y el “buen gobierno” pueden perder peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda, y los objetivos de seguridad o una eventual condicionalidad antiterrorista puede debilitar la condicio-

¹⁰ Joaquín Roy, *The European Anchoring of Cuba: From Persuasion and Good Intentions to Contradiction and Frustration*, Miami European Unión Center, University of Miami, Working Paper Series, Miami, Vol. 2, N° 6, mayo 2002a.

¹¹ Ver Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM (2000) 670 final, 31 de octubre de 2000.

Existe una creciente tendencia a utilizar la ayuda como instrumento de la incipiente política exterior de ese actor internacional emergente que es la UE

nalidad democrática que se ha ido incorporando a las políticas de ayuda de la UE. Un ejemplo significativo de la creciente tendencia a utilizar la ayuda como instrumento de la incipiente política exterior de ese actor internacional emergente que es la UE se planteó en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. La Presidencia española, con el apoyo del Reino Unido, propuso ampliar la condicionalidad de la ayuda comunitaria al “control en origen” de la inmigración y a la aceptación de la readmisión de los inmigrantes ilegales expulsados de la UE. Esta propuesta responde a la reevaluación en el escenario posterior al 11-S de las cuestiones migratorias, que se perciben cada vez más como un problema de seguridad nacional para los Estados de acogida. La propuesta inicial incluía una cláusula de control migratorio equiparable a la cláusula democrática, cuyo incumplimiento podría dar lugar a sanciones. Rechazada por algunos Estados miembros, esta cláusula se atemperó con medidas de estímulo a los países más activos en el control de los flujos migratorios, y una mención expresa al respeto de los derechos humanos.¹²

La Comunidad Andina y la Asociación Estratégica: una relación sin cambios

En la nueva estrategia, el grupo andino, al igual que Centroamérica, quedaba situado en una posición poco favorable. Sus exportaciones siguieron reguladas por las preferencias arancelarias que la UE otorgó en 1990 a los países andinos, y en 1991 a los países centroamericanos. Estas preferencias comerciales, que se justifican en el caso andino como apoyo a la estrategia de sustitución de cultivos para hacer frente al narcotráfico, suponen una mejora considerable respecto del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), aplicado a los países “no asociados” de Asia y Latinoamérica. Sin embargo, al igual que el SPG, es un régimen de acceso al mercado de carácter unilateral, temporal y extraordinario, y excluye productos importantes para la comunidad andina y, en particular, para Colombia, como el plátano.

En lo referido al diálogo político, se decidió renovar las relaciones con ambos grupos, pero no hubo cambios respecto al marco institucional, basado en los acuerdos “de tercera generación”.¹³ Con el grupo andino se estableció desde 1996 un diálogo ministerial institucionalizado, cuya agenda ha seguido muy centrada en las drogas ilegales.

¹² “La sanciones contra terceros países, la propuesta más discutida”, *El País*, 19 de junio de 2002, p. 5; y “Aznar rebaja su propuesta sobre inmigración para salvar el consenso en la UE”, *El País*, 22 de junio de 2002, pp. 1-2.

¹³ Sobre estos acuerdos, ver Celestino Arenal, “Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, otoño-invierno 1997, Nº 1, pp. 111-139.

La Asociación Estratégica tras la Cumbre de Madrid

En la Cumbre de Madrid, celebrada en mayo de 2002, durante la Presidencia española de la UE, los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones reafirmaron la voluntad de construir la Asociación Estratégica. Entre los acuerdos políticos destaca el compromiso común de hacer frente al terrorismo, una prioridad que la Presidencia española de la UE introdujo de manera obstinada, por obvias razones internas.¹⁴

En el ámbito económico se produjeron las mayores decepciones. Los miembros de Mercosur esperaban un compromiso respecto a la fecha de finalización de las negociaciones para el área de libre comercio. Sin embargo, la UE insistió en posponer el acuerdo comercial con Mercosur hasta que finalice la actual Ronda de la OMC en diciembre de 2004. El comisario Lamy, responsable de Comercio, reiteró que ese y no otro es el mandato de negociación de la Comisión, aprobado por el Consejo.¹⁵ En contrapartida, se adoptó el compromiso de reactivar las negociaciones comerciales con un encuentro ministerial que se celebró en Río de Janeiro el 23 julio de 2002. En esa reunión se acordó un calendario de negociación, por el que en febrero de 2003 volverían a comenzar las negociaciones arancelarias.

Los países andinos y centroamericanos, a los que se habían ofrecido nuevos acuerdos de asociación, intentaron sin éxito que la UE se comprometiera a incluir un capítulo comercial. Los nuevos acuerdos planteados por la Comisión han sido caracterizados como “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*”,¹⁶ debido a que a diferencia de los suscritos con Chile, México o Mercosur, no incluirían el compromiso para avanzar hacia áreas de librecambio. Esta posibilidad fue rechazada inicialmente por los gobiernos centroamericanos y del grupo andino, ya que serían similares a los acuerdos de cooperación “de tercera generación” que están en vigor. En ambos casos, tal y como recogen las declaraciones conjuntas aprobadas en la Cumbre, la posibilidad de firmar acuerdos de asociación e iniciar negociaciones comerciales se pospuso también a diciembre de 2004, fecha prevista de finalización de las negociaciones de Doha.¹⁷

¹⁴ Sobre los antecedentes y las propuestas previas a la Cumbre ver Parlamento Europeo, *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, José Ignacio Salafranca, 11 de octubre de 2001; y *Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], 15 de noviembre de 2001; José Ignacio Salafranca, “Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, verano 2002, Vol. 2, N° 2, pp. 2-16.

¹⁵ “Los Quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del Acuerdo”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 5.

¹⁶ Christian Freres, “La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe”, *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, Año II, 2002, N° 7, p. 156.

¹⁷ El 6 y el 12 de mayo de 2003, respectivamente, comenzaron las negociaciones para la firma de dichos acuerdos con la comunidad andina y Centroamérica.

Las propuestas de la Comisión en materia de cooperación al desarrollo también fueron poco relevantes. Las iniciativas de la Comisión de alcance regional son la Alianza para la Sociedad de la Información (Programa @lis); el nuevo programa de becas de postgrado Alban; y la Iniciativa Social, que con apenas 30 millones financiará estudios y censos sobre la desigualdad social. En conjunto, el programa regional de la Comisión apenas supone 250 millones en el periodo 2002-2006.¹⁸ Parecen ser actividades en las que prima la búsqueda de visibilidad, en desmedro de los objetivos de la política de desarrollo de la UE, y no siempre son consistentes con otras prioridades de las relaciones UE-América Latina, como la lucha contra la pobreza. Si se consideran los programas subregionales y la ayuda asignada a cada país, la cooperación comunitaria es muy superior, pues compromete alrededor de 220 millones de euros anuales. Además, teniendo en cuenta la cooperación bilateral de los Estados miembros, la UE es, en conjunto, la principal fuente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la región. Sin embargo, América Latina, con el 4% de la ayuda comunitaria total (8% si sólo consideramos AOD, sin los países del Este), es la región que menos aportaciones recibe; y la recurrente falta de coordinación entre las políticas de cooperación bilaterales y las que se ejecutan desde la Comisión reduce notablemente su eficacia e impacto.¹⁹

Los obstáculos del “horizonte 2004” y la reforma de la política agrícola común

Las negociaciones comerciales entre la UE y América Latina y los nuevos acuerdos de asociación con Mercosur o la comunidad andina, al igual que las negociaciones multilaterales de la OMC, dependen de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y, en especial, la reducción de los picos arancelarios que protegen la producción agraria de la UE, y de los subsidios agrarios que financian las prácticas de *dumping* en los mercados latinoamericanos. Sin una reforma fundamental de la PAC, la UE no podrá hacer propuestas relevantes para la firma de un acuerdo de asociación con el grupo andino y, en concreto, no podrá contar con el libre comercio y el acceso al mercado como instrumentos de promoción del desarrollo en esos países y, en particular, con Colombia.

En julio de 2002 la Comisión Europea anunció una propuesta de reforma de la PAC que pretende asegurar la viabilidad del sector agrícola y, al mismo tiempo, hacer frente a los desafíos de la ampliación al Este, de las negociaciones de la OMC y de nuevos acuerdos de asociación con América Latina, dentro del actual marco presupuestario. La reforma pretende, según la Comisión, promover una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción (*decoupling*), basado en referencias históricas y condicionado a

¹⁸ Comisión Europea, *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Comisión Europea, abril 2002 (mimeo).

¹⁹ José Antonio Sanahuja, “Mecanismos de cooperación Europa-América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, verano 2002, Vol. 2, Nº 2, pp. 36-51.

la protección del medioambiente, al bienestar animal y a la calidad de los alimentos. También pretende potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos a ese objetivo. En relación a los compromisos internacionales de la UE, la Comisión ha argumentado que su propuesta, que suponía una reducción de las ayudas de un 20% en el periodo 2003-2012, ampliaría las posibilidades de acceso al mercado de los países en desarrollo, y reduciría los subsidios a la exportación y el *dumping* que distorsiona los mercados internacionales.²⁰

La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta.²¹ En octubre de 2002, se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política —la denominada “renacionalización” de la PAC— y aceptaba la prolongación hasta 2013 de las actuales ayudas agrarias —que se elevan a más de 40.000 millones de euros anuales—, con una reducción del 6% en términos reales en el periodo 2006-2013, y no del 20% entre 2003 y 2012 como pretendía la Comisión.²²

Tras un largo y tenso periodo de negociaciones, en junio de 2003 el Consejo logró un acuerdo sobre la reforma de la PAC. Aunque el comisario Fischler logró preservar el principio de disociación, su impacto será menor de lo previsto. La disociación se aplicará desde 2005, y algunos países podrán retrasarla hasta 2007. En algunos productos la disociación es parcial, lo que supone mantener barreras comerciales. Esta disociación “parcial” o “a la carta”, como la denominó *Le Monde*, mantiene incentivos a la sobreproducción, generando excedentes a los que probablemente habrá que dar salida con subsidios a la exportación.²³

Esta reforma limitada de la PAC, al igual que el repunte del proteccionismo agrario de EEUU, con la *Farm Bill* aprobada en 2002, es una de las causas del fracaso de la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún, celebrada en septiembre de 2003, y hace poco factible un gran acuerdo en la Ronda de Doha de la OMC, por el que los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países industrializados. Más bien, parecen anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización. Tampoco hacen factible el cierre de la Ronda de Doha en el plazo previsto (31 de diciembre de 2004), lo que repercute negativamente en el calen-

*La reforma
limitada de la
PAC es una
de las causas
del fracaso
de la V
Conferencia
ministerial de
la OMC en
Cancún,
celebrada en
septiembre
de 2003*

²⁰ “Cleansing the Augean Stables”, *The Economist*, 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta aumentará los subsidios a la exportación. Ver Gonzalo Fanjul, *La inaplazable reforma de la política agraria común*, Real Instituto Elcano, Madrid, diciembre 2002, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

²¹ “CAP is something we can be proud of”, Letter to the editor, *Financial Times*, 23 de septiembre de 2002; y “Reform? Forget it”, *The Economist*, 5 de octubre de 2002, p. 30.

²² “The summits of desire”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Ver también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, [Consejo 14702/02], 27 de octubre de 2002.

²³ Conclusiones del Consejo, 3º de junio de 2003. “Europe’s farm policy: More fudge than breakthrough”, *The Economist*, 28 de junio de 2003, p. 31.

dario de negociación de los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina. Ante un eventual fracaso de esa Ronda y el retorno a las negociaciones interregionales, el limitado alcance de la reforma de la PAC condicionaría igualmente la negociación con los países andinos, centroamericanos y con Mercosur.

La política de la UE en Colombia: incertidumbres tras la ruptura del Proceso de Paz

En las relaciones con Colombia, el narcotráfico continúa siendo una cuestión estratégica en la que sí puede esperarse atención política y respaldo económico por parte de la UE, a través del diálogo especializado sobre drogas que ambas partes mantienen de manera regular. El conflicto colombiano también es un foco permanente de atención, en particular tras el 11-S, ya que en el nuevo contexto de la guerra contra el terrorismo, puede dar lugar a un incremento del intervencionismo de EEUU.

En Colombia, sin embargo, se ha abierto un escenario muy incierto tras el fracaso de las conversaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 20 de febrero de 2002. Para hacer posibles esas conversaciones se habían realizado importantes concesiones, como la creación de una "zona de despeje", pese a lo cual habían registrado pocos avances. Violaciones de los derechos humanos por parte de los insurgentes, los paramilitares y las Fuerzas Armadas, y los ataques, secuestros y extorsiones de las FARC seguían produciéndose. Tras el fracaso del Proceso de Paz, esa incertidumbre se ha mantenido tras las elecciones presidenciales del 26 de mayo de ese año, que dieron la victoria al actual presidente, Álvaro Uribe. Éste, aunque se ha manifestado a favor de una salida negociada, es un claro partidario de la opción militar en el marco del Plan Colombia.

Como ha señalado Joaquín Roy, con la reanudación del conflicto armado y las elecciones presidenciales finalizó un ciclo de más de tres años en la política de la UE hacia Colombia, en el que se ha pasado "de las buenas intenciones a una gran frustración".²⁴ Tras ese ciclo, la UE se ha visto obligada a redefinir su posición ante el conflicto colombiano.

¿Cuáles han sido los principales rasgos de ese ciclo? El proceso de paz impulsado por Andrés Pastrana, que suscitó grandes esperanzas dentro y fuera del país, permitió que entre 1999 y 2001 la UE lograra un frágil consenso respecto al Plan Colombia promovido por EEUU. Con un papel activo de la Comisión y el impulso de España, la UE pretendió asumir una función de respaldo y eventual mediación en el proceso, condenando tanto la violencia insurgente como las actuaciones del paramilitarismo y las violaciones de los derechos humanos. Al mismo tiempo, intentó atemperar el Plan Colombia, que ha suscitado un amplio rechazo en la UE, y mantener cierta autonomía respecto al mismo, recordando las

²⁴ Joaquín Roy, *Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process-From Good Intentions to High Frustrations*, Miami European Unión Center, University of Miami, Working Paper Series, Miami, junio 2002b, Vol. 2, Nº 7, p. 3.

causas socioeconómicas del conflicto. Situándose al margen de sus componentes militares, la Comisión y algunos Estados miembros —sobre todo España— han aportado un “paquete” extraordinario de ayuda económica.²⁵ La ayuda comunitaria, en particular, se ha dirigido a proyectos de reforzamiento de la sociedad civil y las instituciones, de promoción y defensa de los derechos humanos, y de apoyo a los desplazados internos y las víctimas de la violencia. La ayuda humanitaria a los desplazados y el ambicioso proyecto “Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio”, iniciado en marzo de 2002, son las acciones más visibles de la cooperación comunitaria con Colombia, y las que mejor expresan el particular enfoque de la UE hacia el conflicto colombiano en ese periodo.

La Declaración de la Presidencia de la UE sobre la ruptura del proceso de paz del 22 de febrero de 2002 expresaba claramente la frustración europea, ya que impedía desarrollar esa política y atribuía la responsabilidad del fracaso a las FARC.

En 2002, y en especial durante el semestre de Presidencia española de la Unión, se ha constatado que el recrudecimiento de la violencia interna en Colombia y el nuevo escenario internacional surgido con los atentados del 11-S y la guerra contra el terrorismo deja poco espacio para una política comprometida con un eventual proceso de paz en ese país. En el primer semestre de 2002, la Presidencia española, claramente alineada con las tesis de Washington y consciente de que el clima político había cambiado, presionó a favor de la inclusión de las FARC en la lista de organizaciones terroristas de la UE y, en general, en pro de un mayor alineamiento con la posición estadounidense y la estrategia militar de Uribe. El 2 de mayo de 2002 el Consejo incluyó en esa lista a las Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC), pero no a las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), como proponía España, alegando que ello condicionaría un eventual papel mediador de la UE. Esas reservas desaparecieron poco después, debido tanto a las airadas protestas de Pastrana y Uribe, y a la conmoción causada por la matanza que se produjo el 2 de mayo en Bojayá, en el departamento del Chocó.²⁶

Finalmente, el 13 de junio se logró un acuerdo en el Consejo de Ministros y ambos grupos pasaron a ser considerados oficialmente por la UE como organizaciones terroristas. Sin embargo, esta decisión, que la Presidencia española consideró uno de sus éxitos, supone un mayor alineamiento con la opción militar de Uribe, y puede condicionar la actuación de la UE tanto en el ámbito político como en los proyectos de desarrollo y de carácter humanitario, más difíciles de implementar en un contexto de mayor inseguridad y violencia. A la postre, en éste como en otros ámbitos, si la actuación de la UE no se diferencia de la de EEUU, su legitimidad y su influencia política se desvanecen.

²⁵ Las decisiones más importantes al respecto se presentaron en la 3ª reunión del grupo de Apoyo y Promoción de la Paz en Colombia, celebrada el 30 de marzo de 2001.

²⁶ En el curso de un enfrentamiento con los paramilitares, un artefacto explosivo accionado por las FARC provocó la muerte de más de un centenar de campesinos, la mitad de ellos niños.

El acuerdo de junio de 2002 supone un claro cambio de enfoque y de lenguaje. Las declaraciones posteriores de la Presidencia y de otras instancias de la UE han pasado a calificar a las FARC y sus acciones como terroristas. Sin embargo, hay también elementos de continuidad con la posición anterior que reflejan, a su vez, que en el seno de la UE aún hay importantes discrepancias respecto al conflicto colombiano. En distintas declaraciones oficiales de la segunda mitad de 2002 y de 2003 la UE también recuerda las causas socio-económicas profundas del conflicto, y en especial la desigualdad y la pobreza. Recuerda de manera insistente los compromisos del Gobierno de Uribe sobre la vigencia del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario —demandas que, obviamente, también se dirigen a los insurgentes— y el fin de la impunidad. La UE vuelve a abogar por una salida pacífica y negociada al conflicto, recordando a Uribe sus compromisos al respecto.²⁷ La ayuda económica, pese al nuevo tratamiento y lenguaje aplicado al conflicto, sigue estando orientada a proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil, ayuda a los desplazados y promoción y defensa de los derechos humanos. Pero, no todos los Estados miembros han actuado así. España, en una iniciativa sin precedentes que la sitúa en la estela de Washington y no en el consenso europeo, ha ofrecido equipo militar al Gobierno colombiano.²⁸ Se trata, no obstante, de posiciones que poco o nada reflejan la posición mayoritaria de la UE.

Los condicionantes económicos y el antiterrorismo en las relaciones UE-AL

El breve balance expuesto de la Cumbre de Madrid confirma el retroceso experimentado por América Latina en las relaciones exteriores de la UE, y los condicionantes políticos y económicos que impiden que la UE pueda jugar un papel relevante en la promoción de la democracia, la paz y el desarrollo, objetivos declarados tradicionales de su política hacia América Latina.

En el ámbito económico, la cuestión agraria sigue siendo un escollo difícil de sortear en las negociaciones comerciales internacionales en las que América Latina confía para obtener acceso estable y seguro a sus principales mercados de exportación, sea en el plano multilateral o en las relaciones con la UE. La UE se ha comprometido públicamente a la apertura de sus mercados agrícolas. Ese compromiso es uno de los fundamentos de la Declaración de Doha de noviembre de 2001, por la que se inició la actual Ronda de negociaciones comerciales de la OMC, y de los acuerdos de asociación ofrecidos por la UE a Mercosur, los países

²⁷ Ver, por ejemplo, la Declaración de la Presidencia a la UE con motivo de la toma de posesión del presidente Álvaro Uribe, Bruselas, 8 de agosto de 2002, nota de prensa 11142/02; y el mensaje del comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, al Foro UE-Colombia, Bogotá, 12-13 de mayo de 2003.

²⁸ “España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo”, *El País*, 1 de marzo de 2003, p. 17; y “Crisis por los Mirage”, *El País*, 5 de marzo de 2003, p. 9.

centroamericanos y andinos. Compromiso, además, que ha levantado amplias expectativas en América Latina y que ha sido una importante fuente de esperanza para afrontar los desafíos del desarrollo, la lucha contra la pobreza, la estabilidad macroeconómica y la inserción internacional de la región.

Las decisiones adoptadas en 2002 y 2003 en la UE en relación a esa reforma y el descorazonador desenlace de la Conferencia de la OMC de Cancún en septiembre de 2003, aunque previsibles, definen un escenario poco esperanzador para las expectativas latinoamericanas de acceso al mercado europeo, de eliminación de los subsidios a la exportación y de otras medidas que dañan la producción y el comercio agrícola de la región.

Las consecuencias del proteccionismo agrario comunitario desbordan ampliamente el ámbito comercial. América Latina percibe que está siendo tratada injustamente, que la actitud de la UE es como mínimo incoherente y que, a la hora de liberalizar, existe un “doble rasero” por el que en Europa elude las políticas de apertura que, sin embargo, predica con entusiasmo a los países en desarrollo. El esfuerzo de liberalización unilateral que América Latina llevó a cabo desde mediados de los años ochenta contribuyó a mejorar la eficiencia y la competitividad de la región, pero tuvo costes muy elevados en cuanto a destrucción de empleo y capacidad productiva. El libre comercio con la UE justificaría *a posteriori* el esfuerzo realizado, al permitir que esas ganancias de competitividad se tradujeran en mayores cuotas de mercado y en un incremento de los ingresos por exportaciones, lo que reduciría la necesidad de financiación externa y, a la postre, la vulnerabilidad de la región. Si esas expectativas no se realizan, parece razonable preguntarse si el esfuerzo mereció la pena.

Estos hechos plantean algunas cuestiones de fondo sobre la credibilidad y la eficacia de la acción exterior de la UE y de sus objetivos de democracia, paz y desarrollo, que en gran medida dependen de la coherencia de la política exterior y de las políticas comunitarias en ámbitos como el comercio, la agricultura o la cooperación al desarrollo. También plantea interrogantes sobre la pertinencia, posibilidades y límites de las estrategias “interregionalistas” en un contexto de negociaciones multilaterales y su relevancia para mejorar la inserción internacional de América Latina en ese mundo “triádico” de la globalización. Un mundo en el que las relaciones con la UE constituyen la única alternativa tangible frente al proyecto del ALCA y los acuerdos con EEUU.²⁹

En este marco, es importante recordar que en América Latina las relaciones con la UE siguen teniendo carácter estratégico, tanto en lo referido al acceso a los mercados y a la diversificación de los vínculos externos, políticos y económicos, como a los modelos y las visiones ideológicas que compiten en la economía política global. Hay que subrayar que en América Latina la UE sigue siendo una importante referencia como modelo social y político, pero sólo en la medida que aún

*En América
Latina la UE
sigue siendo
una
importante
referencia
como modelo
social y
político, pero
sólo en la
medida que
aún presente
alguna
diferencia
respecto del
Consenso de
Washington*

²⁹ Sobre las estrategias “interregionalistas” ver Francisco Aldecoa y Noé Cornago, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1998, Vol. 50, Nº 1, pp. 59-113; y Heiner Hänggi, *Interregionalism. Empirical and theoretical perspectives*, Presentado en el taller “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Angeles, 18 de mayo 2000 (mimeo).

presente alguna diferencia respecto del Consenso de Washington de inspiración neoliberal que impregna el proyecto del ALCA, sus evidentes pretensiones hegemónicas, y el unilateralismo que en ocasiones preside la política estadounidense hacia la región. Ante las dificultades de la agenda del libre comercio, a nivel multilateral y bilateral, las iniciativas para fortalecer los procesos de integración regional, y en especial Mercosur, podrían convertirse en un asunto central en las relaciones entre la UE y América Latina.

Algo parecido ocurre en el ámbito político, en materia de paz y seguridad internacional, y en relación al conflicto armado colombiano. Hay que recordar que la nueva agenda de seguridad que ha impuesto la guerra contra el terrorismo ha acelerado la tendencia, ya iniciada antes del 11-S, al distanciamiento y el creciente desinterés de la UE hacia una región que se considera alejada de las amenazas globales sobre las que Washington intenta atraer la atención de los europeos. La difícil posguerra de Irak y el conflicto de Oriente Próximo van a continuar demandando atención política y recursos económicos de la UE. Los acontecimientos en Venezuela, Colombia y Cuba revelan los dilemas y limitaciones que impone la nueva agenda de seguridad y el antiterrorismo en las relaciones de la UE con América Latina, y en especial las dificultades para desarrollar una política de promoción de la democracia. Además, plantea problemas para hacer frente de manera eficaz al narcotráfico y poder mediar a favor de una paz negociada entre el Gobierno y las fuerzas insurgentes. En este país, como en otros lugares, la UE sólo puede desarrollar una política autónoma y diferenciada de EEUU si aspira a tener alguna influencia. Si la UE se suma al tosco antiterrorismo que se ha impuesto en Washington tras el 11-S, dejará de ser una referencia válida para aquellos latinoamericanos que valoran la perspectiva y la aportación política europea sobre la paz, la democracia y el desarrollo de la región, y se debilitaría su legitimidad y su influencia como actor internacional.