

# América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica\*

*Alberto van Klaveren*

---

*En América Latina, la consolidación democrática y el proceso de reformas económicas vividos en los años noventa proyectaron un clima de optimismo acerca del futuro de las relaciones europeo-latinoamericanas, que permitió iniciar las negociaciones de acuerdos de asociación. Por su parte, el programa de actividades llevado a cabo en ambas regiones por el Instituto de Relaciones Europeolatinoamericanas (IRELA) con el apoyo de la UE demostró el creciente interés académico por el tema. Sin embargo, aunque las bases de la relación siguen estando vigentes, sobre todo en una perspectiva de largo plazo, la visión actual es más cautelosa. El presente artículo pasa breve revista a los diversos valores compartidos por ambas regiones, se detiene en las complejidades de los vínculos económicos y, habida cuenta de que pese a que América Latina no ocupa un lugar prioritario para Europa en el campo de la cooperación para el desarrollo, señala sin embargo que las perspectivas de cooperación europea no son totalmente desalentadoras. Finalmente, se refiere a los desafíos para una asociación estratégica birregional.*

---

**E**n la década de 1990 reinaba un optimismo notable en torno al futuro de las relaciones europeo-latinoamericanas. En el ámbito político, se celebraba el proceso de consolidación democrática en América Latina, la afinidad de valores entre las dos regiones y los crecientes vínculos entre sus sociedades ci-

viles. En el ámbito económico, se destacaba el proceso de reformas económicas que había tenido lugar en América Latina, con sus logros a menudo espectaculares: derrota de la inflación, aumento de las exportaciones, reducción del problema de la deuda externa desde la dramática crisis de los años ochenta, recupera-

---

\* Este artículo fue preparado igualmente para el libro editado por Christian Freres y Karina Pacheco, *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*. Las opiniones en él contenidas se emiten a título personal y no comprometen al Gobierno de Chile.

ción del acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, avances de los proyectos de integración y surgimiento de nuevas formas de cooperación entre ambas regiones. Aunque con menor énfasis, también se subrayaba la voluntad compartida de ambas regiones de enfrentar los desafíos de la equidad social. Se señalaba con insistencia que el crecimiento económico era una condición para el desarrollo social, pero que debía ser complementado por políticas activas a favor de la equidad o de la cohesión social.

---

### **Las relaciones europeolatinoamericanas son objeto de una visión más matizada, cuando no pesimista.**

---

Fue este ambiente favorable el que condujo a la celebración de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1999. Fue también ese ambiente el que llevó al inicio de las negociaciones de los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea (UE), proceso que comprendió en su primera etapa a México y Chile y las negociaciones todavía en curso con el Mercosur.

El interés académico en las relaciones europeolatinoamericanas también aumentó durante la década. El Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), establecido en Madrid, en 1985, con un fuerte apoyo de la Unión Europea, desplegó un intenso programa de

actividades en ambas regiones. La UE también respaldó la creación del Centro Europeo-Latinoamericano para la Integración Regional (CEFIR) en Montevideo, que puso en marcha un ambicioso programa para promover los procesos de integración en América Latina.

Hoy las relaciones europeolatinoamericanas son objeto de una visión más matizada, cuando no abiertamente pesimista. Es cierto que ambas partes reconocen que sus bases siguen vigentes. Los países de América Latina siguen siendo democráticos, las reformas económicas no se han revertido pese a las crecientes críticas a los modelos neoliberales, los valores políticos siguen coincidiendo y el acervo cultural compartido difícilmente podría haberse evaporado en unos pocos años. Los contactos parlamentarios se han mantenido y las grandes reuniones de jefes de Estado y gobierno de ambas regiones se siguen realizando, como lo demostró la Cumbre de Madrid de mayo de 2002 y la convocatoria de la Cumbre de México de 2004. El acuerdo de asociación entre México y la Unión Europea está plenamente vigente, el acuerdo de Chile con la Unión Europea entró en vigor provisionalmente en febrero de 2003, se mantienen las negociaciones para un acuerdo similar con el Mercosur y las de los nuevos acuerdos políticos y de cooperación con los países de América Central y la Comunidad Andina están concluyendo.

Pero hay un clima de escepticismo a ambos lados del Atlántico. En Europa se teme que la democracia y las reformas del mercado no han conseguido una mayor calidad de vida ni una mayor seguridad

para los ciudadanos latinoamericanos, temor que es compartido y hasta alimentado por representantes de la propia región. En privado algunos europeos no ocultan su desilusión frente a la suerte que han corrido los procesos de democratización en la región, la persistencia de la corrupción y, sobre todo, la incapacidad que han demostrado sus líderes en asegurar condiciones económicas estables y alcanzar un mínimo de gobernabilidad democrática para sus países.

Algunos de los países latinoamericanos están sumidos en crisis económicas y políticas indudablemente graves y la situación económica de la región sigue siendo compleja. En este contexto de urgencia, Europa parece a veces ausente y distante, concentrada en su propio y extraordinario proceso de integración, inquieta por la perspectiva de una recesión económica dentro de sus propias fronteras y preocupada por las crisis más dramáticas que azotan su entorno geográfico más próximo, sea en Irak, los Balcanes, el Medio Oriente o la hasta hace poco remota Asia Central. En este contexto, el extremo occidente del que hablan algunos autores a veces parece demasiado lejano para Europa.

---

### **América Latina tiene grandes coincidencias con Europa en materia de derechos humanos.**

---

Hay razones para el escepticismo y es preciso reconocer que no todas esas razones se originan en América Latina. Pero sería un grave error dejarse llevar

por una coyuntura indudablemente poco favorable y llegar a la conclusión de que las relaciones europeolatinoamericanas no tienen futuro. Por el contrario, este artículo postula que en una perspectiva de largo plazo las relaciones birregionales tienen un gran potencial. Sin embargo, para que este potencial pueda ser aprovechado, es preciso que ambas partes reconozcan los obstáculos que las amenazan desde hace tiempo. Por parte de Europa, una cierta pasividad y falta de ambición; por la parte latinoamericana, una cierta incapacidad para enfrentar sus propios desafíos y para sintonizar adecuadamente con los intereses europeos. Guste o no, el peso de la prueba está en América Latina y el esfuerzo por reencantar las relaciones birregionales tendrá que provenir de esa región.

#### LOS VALORES COMPARTIDOS

Las bases en que se apoyan los vínculos interregionales se conservan relativamente firmes, sobre todo en una perspectiva de largo plazo. Las grandes identidades que sirven de base a la relación entre las dos regiones en los campos de la política, la economía, la cultura y la política exterior siguen igualmente presentes.

Pese a todas sus insuficiencias y problemas, América Latina sigue siendo la región del mundo que mantiene mayores coincidencias con Europa en materia de valores democráticos y derechos humanos. La cláusula democrática que la Unión Europea está introduciendo en sus acuerdos de asociación y de cooperación sólo

tiene credibilidad y eficacia reales en el ámbito de las relaciones europeo-latinoamericanas. En el resto del mundo en desarrollo, su aplicabilidad parece muy reducida y más bien representa una aspiración programática que los propios europeos no podrían llevar demasiado lejos sin sacrificar importantes intereses económicos y estratégicos.

---

### **Los regímenes regionales de protección de los derechos humanos de América Latina y Europa son los más avanzados del mundo.**

---

Ambas regiones han asumido que los derechos humanos y la democracia han dejado de ser cuestiones reservadas exclusivamente a la soberanía de los Estados para convertirse en una preocupación universal. Los regímenes regionales para la protección de los derechos humanos de Europa y América son los más avanzados del mundo. Los países latinoamericanos comparten plenamente la preocupación internacional por la protección internacional de los derechos humanos y han demostrado en múltiples ocasiones su disposición a seguir perfeccionando los regímenes globales vigentes en este ámbito. Apoyaron sin vacilaciones la creación de la Corte Penal Internacional y han incorporado a su legislación interna los más importantes instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos. Las agrupaciones regionales formales e informales de América Latina no son neutrales —el Grupo de Río,

Mercosur, la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano, Caricom— en lo que toca a la defensa de la democracia en el mundo. Al igual que Europa, la inmensa mayoría de los países de América Latina no acepta relativismos o excepciones culturales en la observancia de los derechos humanos más elementales. Se abre así un área para una cooperación más estrecha entre las dos regiones, para perfeccionar y profundizar la democracia dentro de ellas y en el resto del mundo.

La vinculación entre la UE y América Latina ofrece un espacio privilegiado de interacción y de cooperación política entre dos regiones del mundo que tienen mucho en común y una cantidad sorprendentemente baja de contenciosos en este ámbito. En un momento en que el sistema internacional experimenta grandes cambios y no pocas incertidumbres, los valores políticos compartidos y los intereses comunes en materia de política exterior entre América Latina y la UE proveen las bases para el establecimiento de un diálogo político fortalecido, dotado de una serie de mecanismos de consulta y coordinación, que funcionan en los ámbitos regional, subregional y bilateral.

América Latina y la Unión Europea también comparten un interés común en potenciar los procesos de integración en cada una de sus regiones, como una forma de enfrentar los nuevos desafíos internos y externos que surgen de la globalización. Aunque se trata de procesos muy distintos en cada caso y aunque la integración latinoamericana sigue lastrada por grandes insuficiencias y por

una fuerte brecha entre la retórica y la realidad, la coincidencia de intereses en este ámbito facilita el diálogo interregional y ofrece un amplio espacio de cooperación, que quizás no siempre se ha sabido aprovechar bien.

---

### **La seguridad internacional comprende desde la no proliferación a la protección del medio ambiente.**

---

En la actualidad, el concepto de seguridad internacional incluye tanto temas tradicionales como temas nuevos. Entre los primeros, además de las amenazas directas a la paz, se destaca la creciente preocupación por la cuestión de la no proliferación de armas de destrucción masiva, que está dando lugar a la adopción de nuevos regímenes internacionales que pretenden controlar los desarrollos en esta área. La difusión del poder, la creciente fragmentación a nivel mundial y las facilidades de acceso a las nuevas tecnologías han elevado la importancia de las cuestiones de no proliferación en la agenda europea. Entre los nuevos temas, se incluyen materias tan disímiles entre sí como la promoción de los derechos humanos y de la democracia, la protección del medio ambiente, las migraciones masivas, los desequilibrios sociales, el narcotráfico y el terrorismo internacional.

En todas estas áreas se está manifestando el interés europeo en contribuir al desarrollo de iniciativas destinadas a establecer nuevos regímenes internacionales. América Latina no sólo surge como una región en desarrollo poco conflictiva

desde el punto de vista de la seguridad europea, sino que además parece una aliada muy importante para enfrentar estas nuevas preocupaciones.

Los analistas identifican la existencia de cinco desafíos principales a la seguridad europea que se plantean desde fuera de ese continente: la proliferación de nuevas tecnologías de armamentos; convulsiones sociales y situaciones de desgobierno endémicas que conducen a la existencia de Estados fallidos; presiones migratorias; terrorismo internacional y dificultades de acceso a los recursos naturales y los mercados. Resulta interesante constatar que en ninguna de estas áreas América Latina plantea problemas serios para Europa. El Tratado de Tlatelolco representa el esquema más exitoso para la constitución de una zona libre de armas nucleares en el mundo, que incluye un régimen de garantías y supervisión absolutamente transparente y de grandes exigencias. Hoy podemos apreciar quizás mejor el significado que tuvo en su día la iniciativa regional en esta materia. Ningún país latinoamericano plantea problemas desde el punto de vista de la proscripción de las armas biológicas y químicas. Las principales redes terroristas internacionales poseen ramificaciones mucho más densas en África, Asia y la propia Europa que en América Latina, donde los focos terroristas que persisten son principalmente locales, como en Colombia. Ningún país de la región, incluyendo a Cuba, puede ser acusado seriamente de promover el terrorismo internacional.

Las coincidencias se extienden igualmente a otras áreas, como la protección del

medio ambiente. Ambas regiones han mantenido posiciones coincidentes en la negociación de un nuevo régimen internacional que permita enfrentar los cada vez más evidentes efectos negativos del cambio climático, suscribiendo y apoyando la aplicación de la Convención de Kioto. También coincidieron en la reciente Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, celebrada en Johannesburgo. Varios países de la región apoyaron la iniciativa de la Unión Europea sobre energía renovable presentada en esa reunión.

---

### **El acento que pone la UE en la cohesión social coincide con la equidad social que plantea América Latina.**

---

Las posiciones para hacer frente a los enormes desequilibrios sociales que persisten en el mundo son en general similares. Tanto Europa como América Latina han expresado su preocupación por el aumento de la pobreza a escala global y han apoyado con entusiasmo los objetivos que se establecieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. El acento que la Unión Europea está poniendo en la cohesión social como uno de los principios de la cooperación europeolatinoamericana coincide con los planteamientos que se vienen escuchando hace más de dos décadas en América Latina en torno a la equidad social y que ahora han sido reforzados por los fuertes compromisos asumidos por una serie de gobiernos latinoamericanos, que están haciendo de la lucha contra la po-

breza y el hambre su objetivo principal.

La lucha contra el narcotráfico y otras formas del crimen internacional organizado representa otra área de coincidencia entre las dos regiones. El combate del primero se ha convertido en un tema de interés interregional. Por muchos años, los europeos habían considerado que este problema se limitaba a los países productores y que en realidad su tratamiento internacional respondía a una suerte de obsesión de los Estados Unidos. Sólo a fines de la década pasada se comenzó a registrar una cierta toma de conciencia por parte de Europa de su implicación en el problema, como mercado consumidor, como centro de operaciones, como centro para el lavado de dinero y como abastecedor de precursores. Esta nueva conciencia se tradujo en el inicio de diversos programas de cooperación para la sustitución de cultivos y posteriormente, para la represión del narcotráfico. La decisión tomada en 1990 por la entonces Comunidad Europea, de suprimir los aranceles aduaneros para el acceso de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador al mercado comunitario se explica en este contexto. Se trata de una medida que en realidad no tuvo precedentes en la región y que, en los hechos, implicó el inicio de una política comercial diferenciada respecto de los países latinoamericanos no incluidos en el grupo Africa-Caribe-Pacífico (ACP), que disfruta de un tratamiento comercial preferencial. La medida constituyó un reconocimiento del principio de la corresponsabilidad en esta área, así como de la importancia que asume una política coherente de fomento de

cultivos alternativos, que pasa necesariamente por la garantía de acceso a los mercados. En el mismo sentido deben entenderse las crecientes vinculaciones policiales entre países europeos y latinoamericanos, que han permitido empezar a desarticular algunas redes de narcotráfico.

---

### **Para Europa, América Latina es una región afín y confiable.**

---

Las migraciones masivas ofrecen otro reto para la cooperación entre Europa y América Latina. Aunque las corrientes migratorias desde América Latina han tendido a incrementarse, ellas no asumen dimensiones similares a las que se registran en dirección a los Estados Unidos o a las que recibe Europa desde el Magreb o incluso desde el África subsahariana. Así, las dimensiones de los flujos entre ambas regiones permiten todavía llegar a acuerdos razonables en este sensible ámbito, que obviamente deberán tomar en consideración el patrimonio histórico y cultural que comparten. Y si en estos momentos los europeos pueden observar con cierta preocupación el aumento de las migraciones desde América Latina, hacia el futuro esta valoración puede llegar a invertirse, en la medida en que las tendencias demográficas en Europa apuntan invariablemente a un considerable envejecimiento de la población, una disminución de la fuerza de trabajo y de los cotizantes de sus generosos sistemas de previsión social. En una tendencia a largo plazo, no es difícil imaginar el creciente interés europeo en un sistema de mi-

graciones reguladas desde la región del mundo que le es más afín en términos culturales.

En suma, en un mundo caracterizado por la dispersión y la incertidumbre, América Latina puede ser vista como una región afín y confiable para Europa, cuya cooperación se irá haciendo más necesaria para la construcción de las nuevas instituciones y regímenes internacionales que hacen falta para gobernar y humanizar la globalización. Esta posibilidad es especialmente interesante para un continente europeo cuyo peso demográfico y cuya influencia histórica pueden disminuir en el sistema internacional y que, en consecuencia, debe tender puentes más sólidos hacia el resto del mundo.

#### **LOS INEVITABLES TEMAS ECONÓMICOS**

La calidad de las relaciones políticas entre las dos regiones contrasta con las complejidades y dificultades de los vínculos económicos. La UE sigue siendo el segundo socio comercial de América Latina y el primero del Mercosur, Chile y la Comunidad Andina. Asimismo, se ha convertido en la primera fuente de las inversiones extranjeras que recibe la región y conserva firmemente su sitio como principal fuente de cooperación internacional de la región.

Aunque el comercio entre ambas regiones ha aumentado en términos absolutos, su importancia relativa para ambos ha tendido a disminuir. Esto es, el comercio europeo-latinoamericano ha aumentado a menor ritmo que el comercio exte-

rior de ambas regiones, con el resultado de que la participación europea en el comercio latinoamericano ha disminuido y de que también América Latina tiene una menor incidencia en el comercio exterior europeo.

Esta evolución se explica, en parte, por el proceso de redefinición de las relaciones que la UE ha hecho con terceros países y por la propia estructura del comercio birregional. La vinculación preferente que la UE ha otorgado a las áreas geográficas limítrofes, sea para favorecer la democracia, el desarrollo económico, disminuir las migraciones, aliviar los problemas sociales o estabilizar sus fronteras, ha implicado una importante adición a la pirámide de preferencias de la UE.

Los países de América Latina, en cambio, se han seguido beneficiando de sólo un instrumento preferencial general en su comercio con la UE: el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que cubre una parte de las exportaciones latinoamericanas a la UE, pero excluye las materias primas agrícolas y determinadas exportaciones calificadas como sensibles, precisamente por su alto grado de competitividad con la producción europea. Además, el SPG incluye la institución de la gradualidad, que implica la pérdida del beneficio una vez que el producto favorecido ha logrado hacerse verdaderamente competitivo.

Sólo cinco países andinos –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– más los seis países centroamericanos, disfrutaban de preferencias especiales en el marco de la cooperación de la UE con la lucha contra el narcotráfico. Fuera de es-

tas medidas, las modestas liberalizaciones acordadas en el seno de la Ronda Uruguay, aunque no plenamente satisfactorias para los latinoamericanos, son instrumentos que pueden facilitar el acceso de algunos productos agrícolas e industriales latinoamericanos a la UE.

---

### **La vinculación de la UE con áreas geográficas limítrofes ha aumentado su pirámide de preferencias.**

---

Los únicos países latinoamericanos que disfrutaban en la actualidad de un acceso estable y garantizado al mercado europeo son México y Chile, gracias a los acuerdos de asociación que lograron negociar. La opción está también abierta para el Mercosur, pero las negociaciones con este proceso de integración han resultado especialmente complejas y queda la interrogante respecto de las concesiones que los europeos están dispuestos a hacer en el sensible sector agrícola, donde los países del Mercosur son extraordinariamente competitivos. Por otra parte, tampoco es clara la disposición de algunos países del Mercosur a abrir sus propias economías hasta niveles comparables a los europeos o de aceptar sus disciplinas en áreas como las compras gubernamentales o las inversiones.

La dinámica del comercio birregional, tanto en términos relativos como absolutos, ha estado dominada por las exportaciones comunitarias a la región, las que se incrementaron fuertemente durante la primera parte de la década de 1990, pero que también terminaron estancándose. En



cambio, las exportaciones de América Latina hacia Europa han sufrido una declinación muy sostenida, entre otras razones debido al lento crecimiento en varios países de la UE, la persistencia de prácticas proteccionistas, la caída en los precios de algunos de los principales productos básicos latinoamericanos y la rigidez de la oferta exportadora latinoamericana. El resultado de estas tendencias ha sido el surgimiento de un superávit para Europa en su balanza comercial con América Latina.

---

### **La reconstrucción económica de los países del este no habría afectado los flujos de inversión en América Latina.**

---

Las inversiones presentan un cuadro más favorable, en la medida en que los países de América Latina han aumentado su participación en el total de las inversiones europeas en el mundo en desarrollo. Se trata por cierto de montos relativamente discretos desde la perspectiva europea, pero que resultan significativos para América Latina. Pese a las predicciones un tanto alarmistas que se hicieron en América Latina, no parece tan claro que estos flujos hayan sido afectados por la reconstrucción económica de los países del este.

#### **PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN**

Es sabido que América Latina no ocupa un lugar prioritario en la cooperación

para el desarrollo de Europa Occidental, en parte porque ella está muy orientada hacia las posesiones coloniales recientes de las principales potencias del Viejo Continente y en parte porque diversos países latinoamericanos simplemente han superado los extremos de pobreza fijados para hacerse acreedores a dicha ayuda.

Con todo, el hecho de que los países de Europa occidental destinen en términos relativos bastante más fondos a la cooperación para el desarrollo que el resto de los países ricos, hace que estos flujos hayan asumido una importancia considerable para América Latina. De hecho, la UE y sus países miembros aportan más de la mitad de la cooperación oficial que recibe la región, triplicando la ayuda procedente de los Estados Unidos. También hay que destacar el importante papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales (ONG) europeas en la cooperación para el desarrollo en América Latina, que reflejan la riqueza de la sociedad civil del Viejo Continente y cuya proyección hacia la región ha estado muchas veces basada en valores políticos compartidos.

A primera vista, las perspectivas de la cooperación europea con América Latina no parecen demasiado positivas. La atención externa europea está volcada hacia el este, el grupo ACP, el Magreb, Asia central y ahora Afganistán e Irak, áreas que requieren de atención especial. Además, en un contexto de restricciones económicas y creciente escepticismo sobre las virtudes de la cooperación internacional, varios países europeos están aplicando recortes presu-

puestarios significativos en materia de ayuda para el desarrollo, que probablemente afectarán a América Latina durante los próximos años.

Sin embargo, el cuadro no es enteramente desalentador. Probablemente la ayuda bilateral total recibida por la región tenderá a disminuir gradualmente. No obstante, se tratará de una declinación leve y en todo caso mucho menos acusada que la observada en el caso estadounidense. Además, el uso de los recursos podrá mejorarse de manera muy significativa. La UE está empeñada en un ambicioso programa de desconcentración de la gestión de la cooperación, que pretende trasladar gran parte de las responsabilidades a las delegaciones en los propios países receptores. También se está haciendo cada vez más evidente la necesidad de una mayor complementación entre la ayuda oficial y el papel del sector privado. Parece factible una concentración mayor en temas como la protección del medio ambiente, el mejoramiento de las condiciones de la mujer y de las minorías y el desarrollo social. La “multilateralización” (o en el caso de los países de la UE, la “comunitarización”) de la cooperación como tendencia a largo plazo puede favorecer a América Latina, permitiendo un uso más eficiente de recursos más bien escasos y atenuando las limitaciones de los créditos ligados a las exportaciones de los países europeos, considerados individualmente. El proceso paralelo de coordinación de políticas de cooperación también ofrece oportunidades para que los países latinoamericanos puedan obtener financiamiento para proyectos grandes

que los países europeos, individualmente considerados, no pueden abordar.

Es probable que las modalidades de la cooperación ofrecida por los países europeos también cambien. El papel de los actores privados en la cooperación con todo el mundo en desarrollo ha ido aumentando de manera muy marcada desde comienzos de los años ochenta. El mantenimiento de esta tendencia implicará una reducción del control gubernamental, tanto de donantes como de beneficiarios, que en muchos casos puede mejorar la eficiencia de la cooperación. Sin embargo, parece claro que seguirá habiendo una complementación entre el papel de los sectores gubernamentales y los no gubernamentales en este terreno.

---

### **Europa tiende a ser más selectiva en la cooperación para el desarrollo.**

---

Todo parece apuntar hacia una cooperación al desarrollo más selectiva por parte de Europa, que refleje las necesidades específicas de los distintos países de la región. Al mismo tiempo, es previsible una mayor coordinación de esfuerzos para evitar el desperdicio de recursos escasos y permitir el inicio de proyectos de mayor envergadura.

#### LOS DESAFÍOS PARA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

La Primera Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe,

celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, proclamó como su objetivo central el fortalecimiento de los vínculos de entendimiento político, económico y cultural entre ambas regiones para desarrollar una asociación estratégica, basada en los valores compartidos. Este compromiso fue refrendado en la Segunda Cumbre, celebrada en Madrid en mayo de 2002 y, con toda seguridad será reiterado en la próxima, que tendrá lugar en México en mayo de 2004. El objetivo está claro, pero ahora se plantea el desafío de darle contenido.

---

### **Los acuerdos de asociación con la UE son el instrumento principal para materializar la asociación estratégica birregional.**

---

El instrumento principal para convertir en realidad la asociación estratégica birregional ya existe en la forma de los acuerdos de asociación que la UE ha negociado con los países que le son más próximos y entre los cuales ha incluido a dos latinoamericanos: México y Chile. Sin embargo, estos instrumentos no se han extendido todavía al resto de la región y sólo en un caso, el Mercosur, existe un mandato claro para seguir ese camino. La aspiración de los países de la Comunidad Andina y de Centroamérica de negociar sendos acuerdos no se ha visto satisfecha debido a la reticencia de la UE para avanzar con esas agrupaciones hacia áreas de libre comercio, elemento central de los acuerdos de asociación. Es claro que sólo

la generalización de los acuerdos de asociación permitirá concretar el objetivo de las cumbres. No cabe duda de que la multiplicación de esos instrumentos a toda América Latina le daría una calidad verdaderamente especial a las relaciones interregionales.

Tampoco ha podido concretarse la idea de un área de libre comercio europeo-latinoamericana, propuesta entre otros por el Parlamento Europeo mediante la aprobación del importante informe sobre las relaciones europeo latinoamericanas que preparó en el año 2001 el eurodiputado Ignacio Salafranca. La Comisión de la UE no ha ocultado su preferencia por las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), argumento que sin duda tenía su peso. Sin embargo, las dificultades que han estado presentes desde el comienzo de la ronda de Doha y que quedaron en evidencia en la fracasada reunión ministerial de Cancún de septiembre de 2003 le restan fuerza a ese argumento. Por otra parte, el avance de las negociaciones para configurar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) constituye un referente inevitable para las relaciones europeo-latinoamericanas. Quizás no sea una casualidad que los únicos países latinoamericanos, México y Chile, que disponen en estos momentos de acuerdos de libre comercio con la UE hayan negociado igualmente acuerdos de este tipo con los Estados Unidos. Con todas sus complejidades y las muchas dudas que persisten, el ALCA ha sido hasta la fecha la iniciativa comercial más relevante para América Latina.

Por consiguiente, el ALCA constituye una especie de parámetro para evaluar desde el punto de vista latinoamericano el alcance de las iniciativas que emanen de la UE en materia de comercio. Además, la apuesta comunitaria por el multilateralismo comercial conoce grandes excepciones, desde el momento que en la UE ya se está iniciando el muy complejo proceso de negociación de acuerdos de libre comercio con las formaciones regionales que integran el Grupo ACP, que incluye a 79 países, muchos de ellos miembros de la OMC, como una forma de reemplazar el obsoleto sistema de preferencias de que disponen. Nadie podría afirmar que la mayoría de los países ACP presentan mejores condiciones comerciales o de estabilidad económica y política que América Latina. Tampoco parece obvio que exista una mayor afinidad entre los países del Consejo de Cooperación del Golfo, con los cuales la UE está negociando un acuerdo de libre comercio, que con América Latina.

Sería erróneo creer que la falta de un proyecto para establecer un área eurolatinoamericana de libre comercio sólo es responsabilidad de la UE. En ocasiones el compromiso con el libre comercio de los propios países latinoamericanos parece atenuarse. Se habla mucho de la necesidad de abrir el mercado de la contraparte, pero se omite hablar de la necesidad de un proceso verdaderamente recíproco y equilibrado. Cualquier análisis de los niveles objetivos de apertura comercial de los países latinoamericanos arroja un balance muy dispar. Tampoco se puede decir que ni la UE ni los países lati-

noamericanos hayan desplegado un esfuerzo especial por llegar a entendimientos básicos compartidos dentro del proceso de negociaciones de la OMC. Más bien, han tendido a alinearse en los bandos opuestos y no han podido desempeñar funciones de mediación o de puente, que parecían cada vez más necesarias.

---

### **Los niveles de apertura comercial de los países latinoamericanos son muy dispares.**

---

La Asociación Estratégica Birregional también implica un fuerte compromiso de la UE y de América Latina y el Caribe con el multilateralismo, que parece especialmente necesario en la hora actual. No sólo porque la potencia más importante del planeta y socio privilegiado tanto de Europa como de América Latina parece optar por el unilateralismo y no oculta su rechazo a una serie de nuevos instrumentos multilaterales, sino también porque el compromiso de gran parte de la comunidad internacional con el multilateralismo es más retórico que real. El multilateralismo no implica negociar interminables declaraciones que van acumulando las reivindicaciones de los países, sino que acordar nuevos regímenes internacionales que muchas veces exigen cesiones de soberanía que en realidad pocos están dispuestos a hacer. Europa y América Latina podrían formar una coalición muy potente para enfrentar este reto, pero la verdad es que ella no ha sido demasiado evidente hasta ahora. Tampoco ha habido un debate profundo sobre los mecanismos más

adecuados para avanzar en este terreno. El diálogo multilateral UE-ALC no se ha puesto en marcha y tampoco puede afirmarse que los 25 futuros miembros de la UE, las propias autoridades de la UE y los 33 países que forman parte de América Latina y el Caribe estén dispuestos seriamente a preferir esa nueva alianza por encima de sus alineamientos multilaterales tradicionales, muy marcados en el caso del Grupo ALC por la antigua brecha norte-sur. Tampoco ayuda la considerable complejidad de la representación de la UE en los foros multilaterales, donde la política exterior y de seguridad común conoce todavía grandes carencias, partiendo por la participación europea en el Consejo de Seguridad. El reciente episodio de Irak muestra muy bien las limitaciones que existen en este terreno. Si la UE hubiera defendido una posición común ante el conflicto, los países latinoamericanos que debían participar en las decisiones del Consejo de Seguridad habrían tenido un referente extremadamente relevante. En los hechos, fue justo al revés. Los países europeos trataron de obtener el apoyo latinoamericano para sus posiciones marcadamente divergentes entre sí.

En el ámbito bilateral se plantea igualmente el desafío de mantener y mejorar la cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina. Ello no se logrará mediante recriminaciones mutuas, donde los latinoamericanos se lamentan de la baja prioridad que ocupan en la escala de atención de la UE y donde esta última se queja de los problemas que enfrenta la ejecución de los programas en los países beneficiarios. Tampoco parece muy útil

centrar todo el debate en torno a los montos de la cooperación que recibe América Latina y el Caribe. Por cierto, las cantidades son relevantes, pero hace falta una evaluación de las líneas de trabajo que se han seguido y un esfuerzo de potenciación de los recursos, combinando las políticas comunitarias, las políticas bilaterales de los países miembros, las políticas de desarrollo de los países receptores y los esfuerzos que despliegan las instituciones multilaterales más relevantes, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, etc.

---

### **Una posición común de la UE en el conflicto de Irak habría sido un referente relevante para los miembros latinoamericanos del Consejo de Seguridad.**

---

Asimismo, considerando que los recursos son limitados, está el desafío de orientar la cooperación hacia áreas prioritarias concretas. El campo de la educación superior ofrece un buen ejemplo, entre varios otros. La UE ya ha puesto en marcha dos programas en esta área –ALFA, para cooperación entre universidades; ALBAN, para becas de postgrado– a los que se agregan los acuerdos científico-tecnológicos suscritos por varios países latinoamericanos con la UE y se va a sumar pronto una expansión global del Programa Erasmo (Erasmus World). Aunque los programas son limitados, se podría pensar en el futuro en su

integración dentro de un concepto más amplio y ambicioso. Éste podría consistir en la constitución de un espacio eurolatinoamericano de educación superior y de investigación que permita una mayor cooperación entre las dos regiones y una convergencia de sus políticas en este importante ámbito. La idea sería establecer modalidades de cooperación horizontal en este campo mediante aportes de las dos regiones y no de un modelo tradicional de cooperación norte-sur, que en muchos casos ya no parece viable.

---

### **Las cumbres no se han acompañado de un respaldo político de alto nivel.**

---

Puede también pensarse en otras áreas de cooperación en temas como medio ambiente, políticas de apoyo a las minorías, temas de género, desarrollo empresarial, desarrollo rural, etc. El punto que queremos subrayar es la necesidad de dar una nueva mirada a las áreas de cooperación, evaluando el camino recorrido, fijando unas pocas prioridades claras, buscando nuevas vías para aprovechar recursos que lamentablemente no parecen aumentar y poniendo el acento en la calidad de los proyectos.

El avance en todas estas áreas requiere de metas y condiciones claras. El objetivo final, la Asociación Estratégica Birregional, ya existe. Ahora hay que definir las metas concretas en los ámbitos político, económico y de cooperación. Ciertamente, las cumbres han ido acordando prioridades, pero da la impresión de que han ido derivando hacia un ejerci-

cio de diplomacia multilateral tradicional y que no han sido acompañadas de un respaldo político de alto nivel. La agenda de negociación interregional ha tendido a ser poco selectiva y demasiado genérica, paradójicamente favoreciendo la falta de respuestas concretas a los desafíos que se deben enfrentar. Hay que determinar unos pocos conceptos ordenadores y establecer condiciones precisas para alcanzarlos, dotados de sus propios cronogramas, aun cuando sólo sean viables en una perspectiva de largo plazo.

A largo plazo, el hecho de que América Latina sea la parte política y culturalmente más occidental del Tercer Mundo le confiere un potencial de vinculación nada despreciable con Europa, tanto más en un contexto en que su participación en la población mundial está declinando aceleradamente y que no pueden convertirse en un enclave de prosperidad desconectado de un mundo cada vez más poblado y ajeno. En este contexto, los países europeos forzosamente deberán tender puentes hacia sus vecinos más próximos. Con todos sus problemas, los latinoamericanos parecen ofrecer un potencial de relaciones más estables y menos conflictivas para Europa que otras regiones en desarrollo geográficamente más próximas, pero separadas por una considerable brecha política y cultural del Viejo Continente.

Resulta hasta cierto punto revelador que cuando se plantea en América Latina la cuestión de las prioridades en las relaciones europeolatinoamericanas, invariablemente se termina por constatar la bajísima prioridad que en efecto ocupa América Latina en las prioridades euro-

peas. Se trata de un diagnóstico realista, del cual se puede exceptuar sólo a unos pocos países europeos y los servicios e instituciones comunitarios preocupados específicamente de la región. Sin embargo, en muy pocos casos se hace la pregunta inversa, esto es, hasta dónde América Latina le asigna importancia suficiente a Europa y, sobre todo, en qué medida invierte recursos de política exterior y adopta un enfoque creativo respecto de esta área. Precisamente porque las relaciones interregionales son asimétricas y porque América Latina tiene un mayor interés en ellas que Europa, es a los latinoamericanos a quienes corresponde hacer el mayor esfuerzo para potenciarlas. Desde esta perspectiva, importa menos saber si América Latina ocupa el tercer, quinto o noveno lugar en las prioridades europeas, que comprobar cuáles son exactamente los objetivos que esa región se ha planteado con respecto a sus relaciones con Europa, cuáles son los medios que ha desplegado para alcanzar esos objetivos y cuáles han sido los resultados concretos que se han obtenido.

También hay que recordar que ni la evolución económica de América Latina ni la de Europa pueden describirse como procesos unilineales, siempre ascendentes. Los retrocesos y las bajas son inevitables. Hay altas y bajas, marchas y contramarchas. Muchas veces los vaivenes son más fuertes en América Latina que

en Europa, pero ello vale tanto para los ciclos recesivos como para los expansivos.

Resulta evidente que la Unión Europea y América Latina tienen proyectos de integración propios de gran significado para su futuro desarrollo. Sin embargo, ninguna de las dos regiones puede limitar sus potencialidades de desarrollo a sus propios continentes. La Unión Europea y América Latina son regiones que se complementan y se potencian en un mundo que se globaliza.

---

### **América Latina tiene bajísima prioridad para Europa.**

---

Hace falta seguir construyendo un marco renovado para las relaciones interregionales, que incluya una verdadera comunidad de valores políticos, un compromiso para actuar conjuntamente en los temas de la agenda internacional, una nueva alianza para la cooperación y la constitución de un espacio de libre comercio europeolatinoamericano. Se trata de metas muy ambiciosas y difíciles de cumplir, pero que deben estar en el horizonte de la relación birregional. Incluso se pueden acordar criterios de adhesión para incorporarse a estos esquemas, como lo ha hecho la UE en relación con los países candidatos. Pero la posibilidad de acceder a esta asociación debe estar abierta a todos.