

UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: ¿INTERACCIONES EN LUGAR DE RELACIONES?

por

Hugo Fanzio Vengoa,

Historiador, Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina.

Profesor titular, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes

OBREAL/EULARO *specialist papers*

Bogotá, julio de 2006.

Disclaimer: Esta publicación se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y de la red OBREAL/EULARO y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

En los inicios de la década de los noventa reinó un inusual clima de optimismo en torno al potencial que encerraban las relaciones europeo-latinoamericanas. Además de los promisorios vínculos económicos, cuyos indicadores mostraban evidentes signos de mejoría en todos los ámbitos, el optimismo se fundamentaba en que se compartían valores y objetivos comunes y en que se estaba logrando un mayor acercamiento entre las partes, tal como lo confirmaban el inicio de negociaciones de acuerdos más sofisticados entre la Unión Europea (UE) y varios países y/o procesos de integración subregional, así como la búsqueda de mecanismos de diálogo y concertación, primero a través de los encuentros entre la UE con el Grupo de Río y después con el estreno de conferencias mucho más ambiciosas: las cumbres birregionales de jefes de gobierno y de Estado.

Al finalizar el primer lustro del siglo XXI, por el contrario, la ventisca de la euforia ha quedado atrás y tiende a prevalecer la actitud opuesta: un relativo pesimismo, un deslucimiento en la calidad de las propuestas, una cierta desconfianza por el desgaste operativo de los acuerdos y una notable indiferencia frente a las perspectivas de las relaciones entre las partes.

Este radical cambio de actitud y de perspectivas en cuanto a las potencialidades de las relaciones europeo-latinoamericanas plantea una pregunta obligada: ¿Por qué y cómo en tan corto período se transitó de la euforia a la indiferencia? No es fácil responder a este doble interrogante. El mundo en los inicios del nuevo siglo nos ha demostrado que la textura de los asuntos internacionales contemporáneos se ha vuelto cada vez más compleja y sofisticada, razón por la cual es difícil, por no decir imposible, pretender situar en un solo factor o ámbito social la explicación última de este desgaste en las relaciones. Se observa, más bien, que en este cambio de actitud intervinieron varios factores, todos ellos de distinta naturaleza, a los cuales ninguna de las partes pudo ni ha sabido encontrar una adecuada respuesta. Descifrar y ordenar estos distintos elementos que han inhibido las relaciones no sólo constituye un adecuado ejercicio académico, sino que también es un conveniente procedimiento metodológico, ya que precisa la naturaleza de los problemas que han enfrentado las partes y, en ese sentido, sugiere algunos indicios que pueden ser utilizados para superar esos obstáculos y, de ese modo, redimensionar la calidad en las relaciones.

La tesis que nos ha servido de brújula para organizar este escrito podemos resumirla en los siguientes términos: a excepción de algunos Estados latinoamericanos que poseen precisos ejes y objetivos en sus relaciones externas, la mayor parte de los países latinoamericanos carece de una adecuada proyección externa. Esta situación, aunada a la insuficiente concertación política a nivel regional, se ha convertido en un poderoso obstáculo que ha inhibido la posibilidad de definir una política o una estrategia más o menos concisa en dirección al Viejo Continente.

Los países europeos, por su parte, los cuales, por lo general, poseen unos referentes explícitos para su actuación externa, carecen, con contadas excepciones, de una dimensión latinoamericana en su política internacional. Del otro lado del Atlántico, por tanto, los países miembros de la Unión Europea sólo han concebido un *perfil de relación* con Latinoamérica. Definimos este accionar europeo en dirección a la región como un *perfil de relación* porque esta orientación global consiste básicamente en la enunciación de un conjunto de principios y valores generales con los cuales se procura replicar cierta experiencia europea en el suelo americano y despejar así algunos espacios de acción que permitan incrementar el papel y la presencia de Europa en América Latina y, de suyo, en el mundo.

Esta insuficiencia que reviste el marco relacional entre las partes, el cual además, en sus rasgos fundamentales, se mantiene inscrito en una concepción diplomática tradicional, hace que las relaciones queden sujetas a los vaivenes que ocasionan distintas contingencias, las cuales, en

ocasiones han contribuido a profundizar los vínculos, pero, las más de las veces, han actuado como situaciones inhibitoras y/o distorsionadoras. Esta indefinición ha tornado aún más aleatorio el marco relacional en la medida en que en un ambiente de intensa globalización, como el que experimenta el mundo en los inicios del siglo XXI, los vínculos no han sido pensados como engranajes de una anhelada arquitectura mundial ni para incorporar las complejas dinámicas globalizantes como variables consustanciales de los mismos. En lo que a esto atañe no podemos olvidar que con la intensificación de la globalización actual se han trastocado de manera permanente los factores en los cuales se representa lo “internacional” y se asiste, además, a un escenario en el cual se intensifican la resonancia, los encadenamientos y la sincronicidad de movimientos que se presentan en clave subterránea.

En síntesis, somos de la opinión de que las relaciones europeo-latinoamericanas no sólo son frágiles y aleatorias en razón de su insuficiente marco relacional, el cual sigue inscrito dentro de un cauce diplomático tradicional, sino también porque no han tenido en cuenta que nos encontramos en medio de un período histórico en la cual lo externo y lo internacional se experimentan de otra manera y en el que la globalización ha entrado a desfigurar el “viejo” ámbito de lo internacional de múltiples formas. Y es que, en efecto, las actuales dinámicas globalizantes se han convertido en componentes centrales de lo internacional. Antes, el concepto “relaciones internacionales” era una noción lo suficientemente abarcadora como para explicar la casi totalidad de situaciones que tenían lugar en el campo de lo “externo”. En la actualidad, no sólo los Estados perdieron el monopolio de la actuación en el plano exterior sino también se asiste a un mayor desdibujamiento entre lo “interno” y lo “externo”. Pero también otras nociones que fueron populares décadas atrás han perdido su atractivo. Conceptos como política mundial tampoco resultan muy pertinentes cuando se quiere explicar el mundo en los albores del siglo XXI. La política mundial, noción que tenía el mérito de trascender la lógica de lo interestatal y que aludía a la conformación de una dimensión propiamente planetaria de la política, tampoco resulta muy operativa para dar cuenta del acontecer actual debido a que no sólo se han consolidado dimensiones que se ubican por encima de la lógica interestatal, también se han consolidado otras dimensiones de tipo trans, supra, infra y paraestatal, todas las cuales reproducen complicadas retroalimentaciones. Igualmente importante es que a medida que la globalización ha recubierto lo internacional, las dinámicas mundiales ya no se cristalizan en torno a unas variables exclusivamente políticas, pues cada vez intervienen más situaciones sociales, culturales, ideológicas y económicas, y las fronteras entre todas ellas también se han vuelto muy opacas.

Incorporar la globalización en la determinación de este marco relacional presupone un doble cambio de perspectiva: de una parte, no está demás recordar que la globalización además de su condición descriptiva, actúa como una nueva representación del mundo, la cual se articula en torno a dos premisas. La primera consiste en que lleva a interpretar lo social no como algo que se realiza en un lugar territorialmente dado, sino en su fluidez, es decir, como interacciones entre los distintos ámbitos de las actividades humanas. La segunda premisa que ha hecho de la globalización una nueva representación del mundo se realiza en el advenimiento de un tiempo global, el cual sustituye la antigua contraposición de las dimensiones temporales nacionales frente a un repetitivo y caótico tiempo de lo internacional por una nueva constelación espacio-temporal de resonancias, dispersiones, sincronicidades, encadenamientos y convergencias de los tiempos regionales, nacionales y locales. El tiempo global representa la manera como se estructura una compleja red de espacios globalizantes a través de la multiplicación de desiguales redes de interacción social. La lógica de este tiempo global que reproduce situaciones desconcertantemente tan contradictorias como unificación y fragmentación obedece a que las resonancias y los encadenamientos pueden propagarse en forma de convergencias (homogeneidad) o de dispersiones (diferencias).

De la otra, la globalización altera el sentido intrínseco de lo internacional debido a que el mundo ha comenzado a convertirse en una categoría histórica en la medida en que han aparecido los primeros atisbos que permiten colegir que estamos asistiendo a la emergencia de una sociedad global, de la cual todas las regiones, zonas, localidades e individuos indefectiblemente hacen parte. Esta transformación implica un sustancial cambio de perspectiva de lo internacional en la medida en que las relaciones externas se convierten en interacciones. Desde este ángulo, los vínculos ya no son entre partes, sino interacciones entre segmentos de una naciente sociedad global, los cuales comparten un mismo registro de tiempo global a partir de sus propias trayectorias históricas que convergen y entran en resonancia. Es decir, son interacciones internas al mundo y no exteriores de los países o regiones, razón por la cual no deben concebirse como bi o multilaterales, sino como la conformación de una particular espacialidad en la que se realiza la política global, lo que presupone la participación, presión y/o influencia de terceros, además de una amplia variedad de agentes. Por último, son interacciones multifacéticas en las que interviene una amplia gama de actores y agentes, los cuales despliegan sus actividades en distintos ámbitos sociales.

A partir de estas premisas, el estudio de los vínculos entre Europa y América Latina lo dividiremos en dos partes. La primera, la más extensa, dará cuenta de la evolución, las características y particularidades de estas relaciones, así como de las insuficiencias que estos vínculos han registrado en términos de adaptación a los condicionantes del mundo presente. Se articula en torno a cinco ejes temáticos: la asimetría en las relaciones; el impacto del cambiante escenario mundial; la disyuntiva que se presenta entre la iniciativa de una zona de libre comercio en las Américas y la ampliación de la Unión Europea a diez nuevos países miembros; el impacto de los grandes acontecimientos de este inicio del siglo XXI (el 11 de septiembre y la guerra en Irak) sobre los principales actores de esta cambiante relación; por último, se expondrá de manera general los elementos que han neutralizado la posibilidad para que los vínculos económicos se erijan en el fundamento de un nuevo marco relacional. Con el ánimo de no desvirtuar el sentido que han adquirido estas relaciones en las décadas pasadas, el análisis y la crítica a este marco bilateral lo realizaremos en los mismos términos en los cuales estas relaciones se han enunciado.

En la segunda parte, a guisa de conclusión, realizaremos una reflexión de conjunto sobre la manera cómo estas interacciones deberían concebirse para que Europa y América Latina puedan proyectarse hacia las profundidades del siglo XXI. La narración en este apartado será otra porque incorpora la globalización en el análisis y porque pretende crear un marco de inteligibilidad para el despliegue de nuevas interacciones entre Europa y América Latina.

La asimetría en las relaciones

Una constante ha presidido estas relaciones: su carácter asimétrico. Además de servir para explicar una amplia gama de problemas que han enfrentado europeos y latinoamericanos en el curso de las dos últimas décadas, esta condición de asimetría explica en buena medida porqué ha sido tan difícil construir un adecuado marco relacional. Esta asimetría no es unidimensional, sino que se realiza en varios planos.

De una parte, la Unión Europea tiene una importancia estratégica para América Latina en términos de mercado, ayuda financiera, asistencia, cooperación y diálogo político. Mientras que esta última se ubica en un lugar periférico en la escala de preferencias internacionales del experimento comunitario. La escasa prelación que se le asigna a América Latina se visualiza de modo contundente con el siguiente dato: la región ocupa el último lugar en la lista de receptores de la ayuda europea. De una partida total de €9.300 millones destinada a la asistencia para el desarrollo, correspondiente al presupuesto de la Comisión Europea en el año 2000, en América Latina se

distribuyeron €429 millones. Es decir, un escaso 4%.

Esta baja prioridad que ha ocupado la región en las preferencias internacionales de la mayoría de los Estados miembros de la UE ha tenido un comportamiento muy curioso. Fue una situación que en los inicios de los años noventa contribuyó a poner en marcha el perfil de relación, pues permitió que el consenso entre los gobiernos europeos en torno a los asuntos latinoamericanos planteara menos dificultades y polémicas. Hace algunos años un analista del IRELA sostenía una interesante hipótesis: “La posición relativamente baja de la región en la escala de prioridades de los Estados miembros ha facilitado este consenso. Por una parte, a pesar de las dudas que pueden abrigar acerca de la validez de determinadas políticas, estos miembros evitan oponerse a la acción colectiva; por otra, los países que muestran un especial interés por América Latina esperan también utilizar los marcos de la Comunidad Europea y la Cooperación Política Europea para cultivar sus relaciones especiales y multiplicar los escasos recursos que pueden consagrar a la región”¹.

Si bien la baja prioridad hizo más fácil el despegue de las relaciones, con el correr del tiempo, y en la medida que la UE puso en marcha dispositivos más elaborados para concertar acciones estratégicas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), América Latina ha seguido conservando una posición subordinada y nunca ha sido objeto de las “estrategias comunes”, es decir, de aquellos campos en los cuales la UE y sus Estados miembros asumen tener “importantes intereses comunes”. Para decirlo en otros términos, la baja prioridad facilitó la definición del perfil de relación, pero posteriormente como no se le incorporaron elementos nuevos, la región se mantuvo en el piso de la escala de preferencias internacionales de la UE.

Esta asimetría explica igualmente otro elemento consustancial a las relaciones: la brecha que existe entre las expectativas y las capacidades². La profundización de la integración europea en los inicios de los noventa creó grandes expectativas entre los gobiernos de las naciones de América Latina, e incluso entre numerosos actores no estatales, en torno a la perspectiva de transformación de la Unión Europea en un actor que participara de manera más decidida en la definición del sistema mundial en proceso de conformación. Estas expectativas, sin embargo, no se correspondieron con las capacidades reales de los países de la Unión Europea para traducir esas esperanzas en acciones concretas, situación que se explica por la tensión no resuelta existente entre supranacionalismo y el intergubernamentalismo dentro del mismo experimento comunitario y porque, a medida que se ha intensificado la globalización, la fortaleza del modelo europeo ha entrado a depender cada vez más de la no resuelta capacidad de ampliarlo al resto del mundo, lo que ha redundado en una merma del interés de los latinoamericanos en cuanto a las potencialidades reales de estas relaciones.

Pero también la asimetría se expresa en que mientras el experimento europeo ha concebido un marco institucional que organiza, jerarquiza y ejecuta un buen número de las preferencias internacionales de la UE y de sus Estados miembros, América Latina encuentra menos denominadores comunes, es cada vez más heterogénea y sus países acentúan sus diferencias en lo que respecta a sus orientaciones, su peso y lugar en el mundo.

Podría pensarse que esta asimetría se ha vuelto menos pronunciada luego de la reciente ampliación de la UE, ya que supuso la incorporación de un conjunto de países con marcadas diferencias en términos de trayectoria histórica, preferencias internacionales y de sentido. La UE ampliada, sin embargo, dispone de voluntades políticas compartidas, de instancias de concertación, representadas

¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993, p. 413.

² Christopher Hill, “The capability-expectations gap or conceptualizing Europe's international role” en *Journal of Common Market Studies* vol. 31 N° 3, septiembre de 1993.

en el Consejo Europeo, y de órganos de coordinación como la Comisión Europea y del Alto Comisionado de Asuntos externos, el cual sería elevado al rango de Ministro de Asuntos Externos por la Constitución Europea.

Nada similar existe en América Latina. Es más, no es aventurado sostener que la situación es todavía más compleja en nuestra región³. Hoy por hoy, América Latina experimenta una gran fragmentación regional y se asemeja cada día más a “un objeto territorial no identificado”, en la medida en que en condiciones de intensificación de la globalización, se han diluido los rasgos que le daban una cierta coherencia y unidad y que la definían como una comunidad de origen y/o de territorio. Por tanto, si la UE se ha tornado más heterogénea con la reciente ampliación, en América Latina se acentúan las trayectorias divergentes, situación que inhibe la capacidad para pensar en términos compartidos. En otras palabras, las dos regiones difieren en el sentido de sus trayectorias ya que mientras la primera se propone avanzar hacia una gobernanza de tipo supranacional, América Latina, en las actuales circunstancias, en el mejor de los casos puede optar por esquemas de negociación de tipo intergubernamental.

De esta dimensión del carácter asimétrico de las relaciones se puede inferir otras cuatro características. La primera es que mientras para América Latina la UE representa un interés económico –apertura de mercados, solución a los agudos problemas financieros, ayuda al desarrollo, etc.-, para los europeos nuestra región es una zona que despierta sobre todo un interés político en razón de que constituye la región del mundo en desarrollo con la cual se comparten más valores y principios y con ayuda de la cual se puede eventualmente cristalizar la deseabilidad de avanzar hacia un mundo multipolar.

El predominio para los europeos de un marco de relación preferentemente político se explica porque América Latina no representa un importante interés en términos económicos (no constituye ni un gran mercado, ni personifica un eslabón en la conformación de los circuitos productivos globales) y también por la escasa capacidad de incidencia de los países europeos que muestran mayor predisposición en intensificar las relaciones con nuestra región. A diferencia de otras zonas del mundo en desarrollo, las naciones latinoamericanas han contado con el apoyo de España, Portugal y, en menor medida, de Italia en el proceso de materialización del perfil de relaciones. Ahora bien. Si los vínculos de estos tres países con nuestro continente pueden ser de larga data, el interés por la región se intensificó cuando se pusieron en marcha las políticas de privatización y desregulación, las cuales en un comienzo estuvieron acompañadas de crecimiento económico. Sin embargo, el relativamente débil peso económico de los dos países ibéricos y el hecho de que el tercero detectara igualmente otras zonas de interés, como los territorios de la antigua Yugoslavia, el Mediterráneo y tuviera que canalizar gran parte de sus esfuerzos para mantenerse en el pelotón de punta de la integración europea, condujo a que los contactos entre las dos regiones se produjeran básicamente en un ámbito político y sólo en segundo lugar, económico⁴.

La segunda característica que se deriva del carácter asimétrico que atraviesa las relaciones obedece a que como varios Estados europeos carecen de una proyección latinoamericana y los que cuentan con mayor influencia en la orientación del accionar externo de la Unión Europea (Francia, Gran Bretaña y Alemania) se encuentran parcialmente al margen de la definición de los ejes rectores que presiden las relaciones de la UE con América Latina, se perpetúa el bajo perfil por parte de los Estados frente a la región con lo cual aumenta de manera comparativa la calidad en la actividad de los órganos comunitarios. Es decir, salvo contadas excepciones, como por ejemplo España, la

³ Néstor García Canelini, *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Barcelona, Paidós, 2002.

⁴ Véase, Hugo Fazio Vengoa, *El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina*, Firenze, European Press Academia Publishing, 2001.

política latinoamericana de la Unión Europea es, en general, una actividad que se diseña e implementa a partir de los órganos comunitarios.

La tercera se expresa en la disimilitud que se presenta en cuanto al significado que las partes le asignan al multilateralismo, importante tema en tanto que en torno a él generalmente se argumenta que tiene lugar uno de los más importantes puntos de convergencia entre europeos y latinoamericanos. Sin embargo, esta afinidad es más aparente que real, pues mientras que los europeos conciben el multilateralismo como una actividad que puede entrañar algún tipo de delegación de soberanía por parte de los Estados, para los latinoamericanos el multilateralismo es simplemente una situación de convergencia que debe contribuir a la realización de determinados intereses nacionales. Es decir, la disimilitud en torno al multilateralismo nos muestra que los europeos y los latinoamericanos se encuentran en registros históricos distintos, situación que explica la existencia de profundas diferencias en torno a que entienden por “internacional”.

De lo anterior se infiere otra disimilitud en la que se expresa esta asimetría, contraste que se puede observar a través de la contraposición de las concepciones que Ulrich Beck y Jorge Castañeda han desarrollado sobre Europa y América Latina, respectivamente, en torno a la idea de globalización vivida y anhelada. No es exagerado sostener que la globalización como proceso histórico fue una experiencia que evolucionó conjuntamente con el desenvolvimiento de Europa hasta el siglo XIX. Desde mediados de ese siglo y sobre todo en el transcurso de las últimas décadas las dinámicas globalizantes se han ido desligando progresivamente de la experiencia europea y se han metamorfoseado en una mayor conectividad del mundo en su conjunto, del cual Europa sólo representa un segmento de una totalidad abarcadora que la redefine.

No es casualidad, por tanto, que en condiciones como las actuales cuando se han intensificado las resonancias de trayectorias y experiencias de los distintos colectivos humanos, los europeos sientan que se encuentran en desarmonía con el mundo. Los franceses, por ejemplo, se dan cuenta de que la adaptación a un mundo abierto, no se les asemeja, les exige cambiar de destino y realizar rectificaciones que contradicen sus comportamientos y tradiciones. “En este cambio de siglo, Francia ve su identidad amenazada por un conjunto de factores que concurren para poner en peligro todo lo que valoran: la victoria del liberalismo sobre el socialismo, la construcción europea con sus implicaciones políticas, económicas y sociales, la globalización, el problema corzo y en general el despliegue de los particularismos regionales. Lo que se cuestiona: la soberanía absoluta, el Estado Providencia y el servicio público a la francesa; la igualdad que en principio ha surgido de la uniformidad; y por último, en una sola palabra, la república, de la cual sin cesar se habla por temor a perderla, como si la evocación y la invocación pudieran arrimar el fenómeno a la espesura de la realidad”⁵.

Es la lógica de este escenario y el desconcierto de estas actitudes lo que explica la visión de futuro que proponen autores como el sociólogo alemán, Ulrich Beck, para quien en la experiencia europea ya no se puede pensar el Estado en su acepción tradicional, como el legendario Estado-nación, porque el “interés nacional de los Estado los fuerza a desnacionalizarse y a transnacionalizarse, es decir, a renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado”. Por lo tanto, “la revalorización del Estado no significa el resurgimiento del Estado nacional sino de los Estados transnacionales cooperantes”⁶, en los cuales cobra vida un esquema de “soberanía colectiva”. “Esto es exactamente lo que está en juego en la Europa cosmopolita (...) nuestra política será más nacional cuanto más europea y cosmopolita sea (...) Una Europa renovada

⁵ Chantal Delsol, *La republique une question française*, París, PUF, 2002, pp. 22 y 32.

⁶ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.

cosmopolitamente puede y debe, como actor en el escenario global, adquirir y acentuar su perfil como rival de los Estados Unidos globales”⁷. Es decir, el experimento de integración europea debe conducir hacia la constitución de una soberanía posnacional o una soberanía operativa, entendida ésta como una soberanía contextualizada, “como un conjunto permanentemente renegociado de propensiones puestas en marcha por una colectividad política a fin de protegerse, vivir y hacerse reconocer en un mundo interdependiente”⁸.

Los europeos, por tanto, piensan su lugar en el mundo en términos de su trayectoria histórica y su pretensión por posicionarse en las nuevas coordenadas globales la infieren a partir de su propia historicidad, es decir, dentro de una lógica secuencial de su propia trayectoria histórica⁹. Al respecto, el mismo Beck argumenta que mientras la paz de Westfalia acabó con las guerras civiles y religiosas del siglo XVI estableciendo una división entre Estado y la religión, las guerras civiles, entre y dentro de las naciones del siglo XX y comienzos del XXI deben resolverse mediante una atenuación de los vínculos que existen entre los Estados y las naciones. “Esta es la hipótesis fundamental de la confederación cosmopolita de Estados europeos”.

En América Latina, la experiencia es otra. La globalización hizo su ingreso en la historia de América junto con el descubrimiento. Por esta razón, a los latinoamericanos a veces nos cuesta distinguir las particularidades de nuestra propia historia de los elementos que han sido inherentes a la globalización. Ya en ese lejano entonces, la dinámica de estas tendencias a escala mundial alcanzó proporciones que le dieron consistencia y sistematicidad porque estaba acompañada de un cambio estructural (el capitalismo) y de una regularidad de interpenetración entre pueblos, situación que se consolidó con los grandes descubrimientos geográficos y el tráfico mercantil que de ellos se derivaron.

Esta situación de partida establece una diferencia fundamental entre la lógica que ha asumido este proceso en América Latina, de una parte, y las otras regiones del mundo en desarrollo. En África, Asia y el Medio Oriente, la imbricación en los circuitos globales fue ante todo un fenómeno relativamente reciente que en el mejor de los casos se puede remontar al siglo XIX, cuando alcanzaron su mayor difusión las prácticas colonialistas¹⁰. África representa un caso particular porque su articulación primaria se produjo a través de América: la trata de esclavos, por lo que su interpenetración siempre ha sido supeditada y en alto grado marginada. América Latina, por el contrario, siempre se ha encontrado globalizada, aun cuando los niveles y grados, hayan sufrido importantes variaciones de una época a otra.

No obstante este trasfondo histórico, a América Latina, le ha costado encontrar fórmulas para adaptarse a la globalización intensa que actualmente se vive, no obstante el hecho de que se sigue encontrando fuertemente globalizada. Como señala Jorge Castañeda “pocas regiones del mundo como América Latina poseen intereses objetivos tan coincidentes con la construcción de una nueva normatividad internacional rigurosa, amplia y precisa. En materia ambiental, de derechos indígenas o migrantes, de derechos humanos o de comercio internacional, de defensa de la democracia o de los derechos laborales, las naciones de América Latina tienen más que ganar y menos que perder que casi cualquier otra región del mundo de la creación de un régimen de valores universales –por definición, supranacionales- en esta materia”. Sin embargo, América Latina no ha encontrado una fórmula para pensarse en términos de futuro, y de ahí que, como precisa el mencionado analista, “al

⁷ Ulrich Beck, “¡Apártate Estados Unidos ... Europa vuelve!” , *El País*, 10 de marzo de 2003.

⁸ Zaki Laïdi, *La grande perturbation*, París, Flammarion, 2004, p. 62.

⁹ Göran Thernborn, *Europa hacia el siglo XXI*, México, Siglo XXI, 2000.

¹⁰ Véase, Walter Mignolo, *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*, Madrid, Akal, 2003, capítulo primero.

mismo tiempo pocas zonas del mundo manifiestan tanto apego y respeto por una serie de tradiciones y principios hoy en día contrapuestos al proyecto universalista anteriormente mencionado. La no-intervención, la defensa irrestricta de la soberanía, la renuencia ante cualquier cesión consentida pero explícita de soberanía, un enfático nacionalismo retórico e ideológico, la reticencia a asumir responsabilidades ‘injerencistas’ son constantes en las posturas de la inmensa mayoría de los gobiernos latinoamericanos”¹¹.

Es decir, este último rasgo del carácter asimétrico se expresa en que América Latina y la UE se encuentran en registros contrapuestos en cuanto a su pretensión de deseabilidad política: mientras la segunda pretende desenvolverse como una compleja red de relaciones, la primera sigue apegada a un esquema estado céntrico y ello no sólo inhibe el diálogo y la concertación, sino las posibilidades de avanzar en agendas compartidas. Además, no obstante la originalidad del proyecto europeo, éste se piensa en función de la misma Europa y no como una nueva manera de asumir el mundo, razón por la cual sus relaciones internacionales se mantienen apegadas a los referentes clásicos y no procura a través de su actuación externa replicarse en otros escenarios.

Desde otro ángulo se puede afirmar que, aun cuando a veces el “imperio” constituya una pesada carga, desde un punto de vista organizacional y referencial, América Latina en la actualidad se encuentra más a tono con Estados Unidos que con Europa. Ello hace más fluidas, comprensibles y predecibles las relaciones con la potencia del norte que con el Viejo Continente y facilita también que se comparta más fácilmente con el primero la arquitectura del mundo y los modos de realización de lo internacional.

En síntesis, la inexistencia de un adecuado marco político que presida las relaciones, así como la existencia de este cúmulo de asimetrías han determinado que las relaciones queden sujetas a situaciones circunstanciales, sin que las partes hayan podido apropiarse íntegramente del sentido y del propósito de las mismas. Más aún. La inexistencia de esta deseabilidad estratégica se ha convertido en una inmensa desventaja en la medida en que las relaciones tienen lugar en un escenario de intensa globalización, que permanentemente trastoca el contexto y los componentes a partir de los cuales los vínculos se desenvuelven.

Las relaciones europeo-latinoamericanas: una mirada al retrovisor

En las últimas dos décadas el mundo ha experimentado vertiginosos cambios. De un orden bipolar se transitó hacia un esquema multipolar y, en la actualidad, luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 tiende a afirmarse un orden de tipo unipolar, el cual, si bien no es y probablemente nunca llegue a convertirse en un fenómeno de alcance planetario¹², sí se ha constituido en un vector de referencia muy sensible en las dos riberas del Atlántico y sobre todo en el subcontinente latinoamericano. En cada uno de estos escenarios se han creado premisas y condiciones que han transformado las relaciones entre los distintos actores y regiones. Se asiste igualmente a desplazamientos de los centros de gravedad, se producen diferentes ambientes en los que se estructuran las relaciones y se transmutan los elementos que le proporcionan un sentido a la dinámica externa.

Como las relaciones europeo-latinoamericanas no fueron concebidas sobre sólidas bases, este cúmulo de transformaciones, externas e internas al mismo tiempo, ha modificado no sólo el

¹¹ Jorge Castañeda, “América Latina ante una disyuntiva desgarradora”, *El País*, 13 de marzo de 2003.

¹² Véase, Hugo Fazio Vengoa, *El mundo en los inicios del siglo XXI. ¿Hacia una formación social global?*, Bogotá, Ceso-Ediciones Uniandes, Iepri, 2004.

escenario en el cual se desenvuelve la relación bilateral sino que ha perturbado también el sentido mismo que los distintos agentes participantes le asignan a estos vínculos. Es decir, la dimensión globalizante se ha convertido en un componente intrínseco de la relación bilateral europeo-latinoamericana y, en ese sentido, ha inducido a una transformación en la naturaleza misma de estos vínculos, acomodándolos o distorsionándolos, dependiendo del tipo de dinámicas mundiales y/o globales imperantes en un momento dado. Para decirlo en otros términos, el peso mayor que tienen en la actualidad los condicionantes externos no sólo desdibuja las fronteras entre lo interno y lo externo, entendida ésta como una dicotomía que contrapone lo nacional a lo internacional, sino que también permea los bordes que se intentan construir entre lo global (lo que genéricamente se identifica con la dinámica externa) y lo internacional (por ejemplo, la relación bilateral). Es dentro de esta perspectiva que deben visualizarse los cambios en el escenario mundial como un factor de transformación de la naturaleza de las relaciones, incluidas las europeo-latinoamericanas.

Los orígenes de estas relaciones, en su versión actualizada, se remontan básicamente a los años ochenta, década en la cual si bien las superpotencias desplegaron una segunda ola de tensión en los marcos de la guerra fría, el final de este ordenamiento mundial se había tornado inminente dada la radicalidad de las transformaciones que venían presentándose desde finales de los años sesenta (tercera revolución industrial, sistemas de acumulación flexible, revolución cultural y social, emergencia de las “potencias mercaderes”, etc.), lo cual abría intersticios para potenciar relaciones al margen del canon, pero no del referente, de la bipolaridad.

Fue en este contexto cuando se institucionalizó en 1984 el Diálogo de San José, entre la entonces Comunidad Económica Europea y Centroamérica, y algunos países europeos se solidarizaron con el Grupo de Contadora, organismo que se había trazado el propósito de encontrar una salida negociada a la crisis centroamericana, situación que demostraba que el estricto guión de la guerra fría se estaba evaporando y que existía, por tanto, un interesante potencial para fortalecer las posiciones internacionales de las partes en las nuevas coordenadas mundiales. Es decir, el perfil de la relación con América Latina debutó como una alternativa a la lógica bipolar en general y las políticas estadounidenses en la región, en particular.

En esos años igualmente tuvo lugar la incorporación de España y Portugal a las estructuras comunitarias, países que, luego de su modernización y democratización, se habían trazado como uno objetivo fundamental en sus relaciones externas la intensificación de los vínculos con América Latina. Estos dos factores, aunados a los agudos problemas por los que atravesaba la región –la crisis de la deuda, el ajuste, la crisis centroamericana y la necesidad de fortalecer la transición democrática– allanaron el camino para que las relaciones europeo-latinoamericanas dispusieran de un mayor contenido.

Si la erosión del ordenamiento bipolar en la década de los ochenta había creado un contexto para que se redimensionaran las relaciones europeo-latinoamericanas, el fin de la guerra fría y la consiguiente desaparición del viejo guión de la política mundial crearon nuevas y mejores condiciones para profundizar las tendencias que desde la década anterior venían madurando dentro del marco bilateral. La desaparición del vector configurador del sistema mundial que había predominado por más de cuarenta años, el eje Este-Oeste, presupuso el tránsito del anterior esquema bipolar a uno multipolar, en el cual nuevos actores, agentes y regiones entraban a participar, definir y negociar el sentido del naciente “orden mundial”. Es decir, con el fin de la guerra fría el mundo derivó hacia una configuración planetaria multicéntrica, la cual incrementaba el potencial de acción de los actores intermedios, entre los cuales se encontraban buena parte de las naciones europeas y sobre todo las latinoamericanas. Este nuevo escenario entrañó también otro cambio: de la anterior supeditación a la lógica y a la actuación de las superpotencias se transitó

hacia un esquema en el cual no existían marcos condicionantes, lo cual creaba condiciones inéditas para intensificar los vínculos entre las partes.

Con este cambio en el escenario mundial, en los albores de la década de los noventa, se inició una nueva etapa en las relaciones europeo-latinoamericanas, la cual se caracterizaba por un desacostumbrado optimismo. A la desaparición del viejo guión se sumaban otros factores que incrementaban el optimismo y presagiaban un mayor nivel de complementariedad entre las partes. Por vez primera en mucho tiempo, el reencuentro de Europa y América Latina se producía con base en valores compartidos: América Latina es la región del mundo que mantiene mayores coincidencias con Europa en materia de derechos democráticos (introducción de las cláusulas democráticas en los acuerdos) y derechos humanos (reconocimiento de la Corte Penal Internacional); las dos regiones han compartido la idea de fortalecer los procesos de integración como un mecanismo para hacer frente a la globalización, para promocionar el desarrollo y para intensificar sus vínculos externos; también coinciden en la necesidad de proteger el medio ambiente, luchar contra los desequilibrios sociales y convienen en las formas como se debe combatir el narcotráfico y el crimen internacional organizado¹³.

Un aspecto muchas veces ignorado que hizo más fácil a la UE desarrollar un perfil de relación con América Latina fue el hecho de que su atención prioritaria se concentrara en los países de la Europa Centro Oriental, los cuales entraron a compartir el mismo conjunto de valores y formas de organización que se inscribían en la trayectoria histórica de la Europa Occidental, situación que reforzaba el imaginario de que estos valores eran, por supuesto, universales. En esta misma línea se asentaba el accionar externo de España y Portugal, países cuyos gobiernos desplegaron importantes esfuerzos para que América Latina conservara una alta visibilidad y significación política para el conjunto de la UE, ya que se temía que la centralidad acordada a la Europa Centro Oriental terminara desvalorizando al subcontinente latinoamericano y con ello se evaporara el “capital político” de que disponían España y Portugal. La iniciativa de las Cumbres Iberoamericanas debía servir para incrementar esta conjunción de valores entre las dos orillas del Atlántico y sellar a la península ibérica como “puente natural” entre Europa y América Latina.

Con el correr del tiempo, sin embargo, esta afinidad de valores fue perdiendo dinamismo en la medida en que ha sido difícil operativizar los valores en estrategias de acción política, sobre todo cuando se tornó evidente la disimilitud que existe entre ambas orillas del Atlántico para poner en práctica acciones de este tipo, ya que para unos son valores posnacionales mientras que los otros pretenden su realización sin afectar su soberanía.

Por último, en este inusual optimismo, alta importancia le correspondió al despliegue que sobre todo en esos años registraron las dinámicas globalizantes en la economía. El encogimiento de la distancia entre el mercado mundial y las relaciones internacionales en los inicios de los noventa¹⁴ indujo a los países latinoamericanos a inclinarse por intensificar una inserción multilateral en las relaciones internacionales, y en esta multilateralización la UE se convirtió en uno de los referentes principales. La entonces CEE, hoy UE, por su parte, en medio de este contexto, intensificó sus relaciones externas y también América Latina se convirtió en un objetivo específico. Para los países latinoamericanos la UE representaba ante todo un interés económico, lo cual era totalmente congruente con este redimensionamiento de los aspectos económicos en las relaciones externas. La UE por su parte, buscaba redoblar su presencia en la región, acción que se inscribían en una estrategia global que le asignaba una alta importancia a los mercados emergentes. En el contexto

¹³ Alberto van Klaveren, “América Latina y la Unión Europea: la otra relación transatlántica” en *Estudios Internacionales*, año XXXVI, N. 143, octubre-diciembre de 2003, pp. 55-59.

¹⁴ Robert Brenner, *Turbulencias en la economía mundial*, Santiago Ediciones Lom, 1999.

latinoamericano, esta orientación perseguía evitar que Europa perdiera posiciones en el comercio latinoamericano debido al crecimiento que registraban los intercambios intrarregionales e intrahemisféricos, y expresaba también una dimensión política que se focalizaba en conservar un espacio de acción en una región de indiscutible predominio estadounidense, lo cual debía fortalecer la proyección externa de la UE y contribuir a incidir en la modalidad que asumieran los regionalismos latinoamericanos.

Esta compatibilidad inicial de intereses generó un gran optimismo en torno a las posibilidades futuras y favoreció un sensible incremento del comercio bilateral, de las inversiones y potenció un contexto en el cual se multiplicaron los contactos y acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales. Ello además se vio favorecido porque la UE encontró en el Grupo de Río una contraparte institucional para formalizar y profundizar el diálogo a nivel birregional. No fue extraño que el diálogo UE-Grupo de Río quedara institucionalizado en una reunión ministerial anual a partir de la declaración de Roma de 1990 y se promocionaran contactos con toda la compleja red de procesos de integración en los que se comprometieron las naciones latinoamericanas.

En la segunda mitad de la década de los noventa, el anterior optimismo fue perdiendo intensidad y dio paso a un cierto pesimismo. En estos años no se asistió a ningún cambio brusco en el orden mundial; no obstante las graves consecuencias que ocasionó la crisis financiera asiática, la lógica económica de inspiración neoliberal siguió presidiendo la agenda de las relaciones internacionales. En esos años, sin embargo, se hizo sentir un cambio de atractividad por parte de los grandes centros económicos y financieros de alcance mundial. Mientras el gobierno norteamericano diseñó una nueva estrategia hacia la región, la propuesta de creación de una zona de libre comercio de las Américas que se extendería desde Alaska hasta la Patagonia, iniciativa congruente con la recién estrenada zona de libre comercio de América del Norte (NAFTA), la Unión Europea tuvo que reorientar sus prioridades en materia exterior en dirección a los países candidatos a ingresar a las estructuras comunitarias. En medio de este contexto se acentuó el desgaste del esquema económico por el cual había optado la mayor parte de las naciones latinoamericanas, el cual no sólo no lograba superar las malformaciones del desarrollo, sino que además incrementaba una serie de disfuncionalidades que inhibían sus posibilidades de desarrollo futuro.

La atractividad de la UE y de América Latina: ¿divergentes o excluyentes?

En la segunda mitad de los noventa los acuerdos de integración en América Latina comenzaron un prolongado proceso de declive hasta llegar a una situación como la actual en la que no son más que un pálido reflejo del ayer. En ello intervinieron varios factores. El primero fueron los efectos negativos que desencadenó la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994 por gran parte de la región. La veloz transmisión de esta crisis se propagó por la generalizada reducción arancelaria, la desaforada desregulación financiera y por ciertos intersticios de los mismos acuerdos de integración.

El segundo fue la atracción que ejerció en América Latina la iniciativa norteamericana de conformar una gran zona de libre comercio en las Américas, programa que supuso una reorientación en cuanto a las prioridades internacionales de varios gobiernos de la región. Si antes se había favorecido la multiplicación e intensificación de los contactos entre las naciones latinoamericanas y se había optado por una inserción multilateral, en la cual un papel destacado le correspondía a la Unión Europea y al sudeste asiático, en las nuevas coordenadas se recompuso la hegemonía norteamericana y se propendió ante todo por un fortalecimiento de la calidad en las relaciones con la potencia del norte, toda vez que la economía norteamericana, a diferencia de la japonesa y la europea, registraba un envidiable crecimiento. Por ello en el segundo lustro de los

noventa mientras el comercio latinoamericano con la UE crecía en un 60% con Estados Unidos se incrementaba en 240%.

No fue extraño que en medio de este cambiante contexto, el Grupo de Río, institución que hasta la fecha había asumido la vocería de la región en los asuntos internacionales comenzara también un acelerado declive debido a la aparición de tensiones y discrepancias entre las mismas naciones latinoamericanas, varias de las cuales obedecían a diferencias en torno a la atraktividad que ejercía Estados Unidos.

El tercer evento fue el desencadenamiento de una crisis escalonada en la región, la cual se inició en Brasil en 1998 y culminó con la debacle argentina en los inicios del nuevo siglo, crisis que se tradujo en una drástica pero desigual reducción en los niveles de crecimiento, una contracción en los flujos financieros hacia la región, el cierre de numerosas empresas y un sensible aumento del desempleo. Esta “media década pérdida”, como la definió la CEPAL, tuvo entre otras secuelas una mejora en la balanza comercial no tanto por el aumento de las exportaciones, sino por la sensible caída que registraron las importaciones (9%), lo cual testimoniaba un paulatino desenganche de América Latina de la economía mundial.

Si todo esto actuaba como un factor que inhibía la capacidad latinoamericana para mantener un cierto nivel en las relaciones con la UE, en el otro lado del Atlántico, la situación no era mejor. Ahí también se presentaban situaciones que contribuían a debilitar el marco en el cual se habían desenvuelto las relaciones. Además de la centralidad acordada a la cuenca del Mediterráneo (temas de seguridad y migraciones) y a los países del Asia Pacífico (por su creciente participación en la producción globalizada), la Europa Centro Oriental devino una atención prioritaria para la UE. Todo ello significaba que América Latina reforzaba su lugar periférico en la escala de preferencias internacionales de la Unión Europea. Si bien el bajo rendimiento económico de América Latina estaba empañando la posibilidad de redimensionar la calidad de las relaciones, el desafío de ampliación de la UE a diez nuevos miembros, proceso que culminó en mayo de 2004, enturbió aún más las relaciones.

Desde varios ángulos puede argumentarse que esta ampliación ha planteado desafíos difíciles de imaginar. De una parte, porque dio inicio al fin de la división de Europa en dos unidades: el Este y el Oeste. Esto implicaba que la UE y sus Estados miembros tenían que asumir una nueva responsabilidad histórica: no sólo porque se desvanecía la principal frontera que le daba sentido a la particularidad histórica de la Europa Occidental, se entraba a redefinir la noción de Europa Centro Oriental y se asumía la vocación mediterránea como algo medular en el proceso de construcción comunitaria¹⁵, sino que se planteaba con mayor crudeza el tema de la identidad europea, dado que con esta UE ampliada Europa se convierte en una entidad mucho más variable y heterogénea.

Esta ampliación no solamente supone que cambie la fisonomía de la UE, también plantea la redefinición de los mecanismos institucionales y las instancias de representación de la Unión Europea, altera los vínculos entre los Estados miembros y los órganos comunitarios, así como entre los mismos países integrantes. Una ampliación de quince a veinticinco miembros ha obligado a introducir drásticas modificaciones en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, con lo cual la fisonomía de esta organización ha comenzado a ser otra. Aun cuando todavía es temprano para aventurar una hipótesis, la UE puede evolucionar en dos sentidos: o se asiste a un desplazamiento del poder de los órganos y políticas intergubernamentales a las supranacionales, con

¹⁵ Javier Solana, “El papel de Europa en el mundo” en Ramón Torrent Macau, Antoni Mollet Abbad y Alberto Arce Suárez, Editores, *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Centre Estudis Internacionals y Obreal, 2005, p. 16.

lo cual se refuerza la idea de la “fortaleza”, o a la creación de nuevos estilos de negociación entre los Estados miembros, lo cual entrañaría un freno en el proceso de construcción supranacional. Esta disyuntiva, sin duda, es lo que explica la importancia que en los últimos años adquirió el debate en torno a la Carta Magna de la Unión Europea.

Por último, la ampliación tiene efectos en el posicionamiento internacional de la Unión Europea y en sus relaciones externas. Es una UE más grande, territorial y espacialmente, pero también más pobre, lo que seguramente conducirá a que la primera prioridad internacional de la UE y de sus Estados miembros siga siendo la consolidación del propio espacio comunitario.

Es dable igualmente esperar un desplazamiento del centro de gravedad de la UE. Probablemente esta ampliación más que cualquier otra diluirá el marco referencial que históricamente el eje franco-alemán ha cumplido en esta experiencia integradora. También se puede esperar que, con mayor énfasis de lo que ocurrió con anteriores ampliaciones, se produzca una redefinición de las relaciones propiamente externas, tanto en el plano político como económico. Ya en los días previos al ataque norteamericano a Irak quedó demostrado que la mayor parte de los nuevos países miembros mantienen grandes afinidades con Estados Unidos en una serie de temas internacionales, sobre todo en las agendas políticas y de seguridad, y que con su recién reestrenada soberanía de poco más de una década, son más proclives a preservar un accionar estadocéntrico que posnacional.

Es dentro de este cambiante escenario que adquiere gran actualidad la pregunta sobre el papel y el lugar de América Latina ante esta redefinida Unión Europea. No sólo por los cambios que han tenido lugar en el contexto mundial, lo que crea un nuevo marco en el que se desenvuelven las relaciones entre la UE y América Latina, sino porque ambos conjuntos de países siguen estrategias excluyentes (el ALCA en su momento y después los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la ampliación). De manera general, podemos preguntarnos ¿en qué medida las transformaciones institucionales de la Unión Europea alterará la escala de preferencias internacionales de este experimento integrador? ¿El ingreso de nuevos países introducirá modificaciones en la actuación externa de la UE? ¿El eje de gravedad de la UE sufrirá modificaciones o simplemente se descentrará? ¿Se producirán cambios en las relaciones entre la OTAN y la UE en la administración de las situaciones de riesgo? ¿Se fortalecerá o debilitará la relación especial de la UE y sus Estados miembros con los Estados Unidos? ¿Los aspirantes son países complementarios o competitivos con América Latina en lo que atañe al accionar externo de la UE? ¿La redefinición de las fronteras europeas que entraña esta ampliación conducirá a que la UE se convierta en una “fortaleza” o seguirá siendo un polo económico y político de alcance mundial? ¿Cuál será el papel y el peso de los países miembros de la UE que han “apadrinado” las relaciones con América Latina?

América Latina ha ocupado un lugar poco prioritario en la política internacional de la Unión Europea y nada permite sostener que esta situación se modifique en el futuro inmediato. Más aún, puede argumentarse que la ampliación seguramente se traducirá en una mayor marginalidad de la región en la escala de preferencias internacionales de la UE. Varios factores avalan esta tesis: en primer lugar, porque los nuevos miembros rivalizan con América Latina, no en las ventajas comparativas de esta última, sino en la eventualidad de colocar productos con un mayor valor agregado en el mercado europeo.

En segundo lugar, varios de los nuevos miembros disponen de un potencial agrícola exportador análogo al de los países latinoamericanos de clima tibio, que son las naciones latinoamericanas que mantienen relaciones más estrechas con la UE.

En tercer lugar, la centralidad que ha ocupado y seguirá ocupando este conjunto de países significará que la atención y los flujos de las inversiones europeas se desplazarán, como ya viene ocurriendo, preferentemente hacia estos Estados.

En cuarto lugar, en la medida en que esta ampliación da lugar a una redefinición de las fronteras europeas, con países que disponen de distintos niveles de desarrollo, la UE con toda probabilidad avanzará hacia una especie de “fortaleza”, que relega a un segundo plano los vínculos que mantiene con regiones que no despiertan una gran sensibilidad para su seguridad, sus intereses y/o propósitos internacionales.

En quinto lugar, el bajo nivel de los vínculos económicos y políticos que mantiene América Latina con los nuevos miembros y las pocas posibilidades de que esta situación cambie en el corto plazo se convierte en un obstáculo adicional que inhibe en el futuro la posibilidad de introducir mejoras en las relaciones entre la UE y América Latina.

El sexto lugar, varios de los nuevos miembros de la UE, para los cuales los temas de seguridad revisten la mayor importancia, debido a que se encuentran ubicados en espacios geográficos de “alto riesgo”, disponen de un interés en elevar el nivel de las relaciones con los Estados Unidos, en tanto que perciben a la potencia norteamericana como principal garante de su seguridad interna e internacional. Ello puede dar lugar a que con el tiempo los niveles de interpenetración entre la UE y Estados Unidos alcancen un perfil más alto, lo que reducirá los márgenes de maniobra de los países de América Latina para diseñar estrategias más autónomas en la dinámica internacional y lleve a la UE a desarrollar un accionar en América Latina que tengan en cuenta el referente norteamericano.

En séptimo lugar, los sucesos del 11 de septiembre debilitaron el andamiaje de la Política Exterior y de Seguridad Común y redimensionaron el papel de los Estados en la determinación de ejes fundamentales de las políticas exteriores europeas. Es decir, la reciente ampliación ha tenido lugar en un contexto en el cual las estrategias políticas de concertación entre los países europeos se encontraban en un nivel muy bajo, lo que hace mucho más difícil definir un denominador común para con la región. En condiciones en que América Latina ocupa una baja prioridad en la agenda internacional de la mayoría de los países miembros y en la totalidad de los aspirantes, la centralidad de los Estados en la definición de las políticas externas se convierte en un factor que inhibe la intensificación de los vínculos con la región.

En octavo lugar, la prolongada recesión y crisis de varios de los países latinoamericanos igualmente se han traducido en un aumento del desinterés de la mayor parte de los gobiernos de los países europeos por buscar intensificar las relaciones con el conjunto de la región.

Por último, la reciente suscripción de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile, Perú y Centroamérica, al cual se suma un posible acuerdo con otros países andinos con la potencia del norte ha confirmado el fortalecimiento y la atractividad de la hegemonía estadounidense en la región.

En síntesis, se puede concluir que con la ampliación la Unión Europea derriba los últimos vestigios de la cortina de hierro que dividía a las dos Europas, pero este necesario recentramiento de la política europea en las temáticas regionales, aunado al inmenso protagonismo que está adquiriendo Estados Unidos en América Latina permiten prever que el barco europeo tiende a alejarse del litoral latinoamericano.

Las relaciones europeo-latinoamericanas en los inicios del nuevo siglo

Si estas evoluciones excluyentes introdujeron importantes semillas que distorsionaron el marco en que venían desarrollándose las relaciones europeo-latinoamericanas, los sucesos del 11 de septiembre produjeron alteraciones aún más profundas. La primera fue poner en evidencia el ensanchamiento de una profunda brecha en las percepciones que sobre el mundo tienen europeos y norteamericanos. Dominique Moïsi no sin cierta ironía hace poco se preguntaba si existe todavía “Occidente” y se interrogaba si no se estaría asistiendo a un cambio de gran envergadura: el tránsito de un esquema en el cual existían dos Europas y un Occidente a un mundo con una Europa y dos Occidentales¹⁶, contexto que, como veremos, se ha convertido en un factor que introduce dificultades adicionales en el posicionamiento internacional de América Latina.

La segunda fue que fortaleció el papel de Gran Bretaña como expresión de Europa y como puente entre el Viejo Continente y los Estados Unidos, con ello se dio al traste cualquier posibilidad de resucitar la Nueva Agenda Transatlántica, que tanto había interesado a los europeos en la década de los noventa¹⁷. Si la experiencia de construcción comunitaria había sido ante todo una empresa franco alemana, luego de los atentados el eje París-Berlín quedó parcialmente oscurecido por el protagonismo de Londres¹⁸. Hasta antes de la intervención en Irak el mundo se acostumbró a ver a un Tony Blair desplazándose por diferentes capitales europeas, asiáticas, del Medio Oriente, etc., con el objetivo de reforzar la coalición antiterrorista, concertar posiciones, ganar aliados para la causa, tender puentes, incluso con gobiernos muchas veces acusados de conexiones con el terrorismo, como Siria por ejemplo, intentar dar nuevos impulsos al proceso de paz en el Medio Oriente y prevenir el estallido de un conflicto entre Pakistán y la India.

Más importante aún es el hecho de que la política exterior británica no se piensa en términos distintos a los de Washington, sino como complemento de la misma. En una entrevista al *Financial Times* el 23 de abril de 2004, el primer ministro británico resumió la posición de su gobierno cuando señaló: ““Hay quienes hacen votos por un supuesto mundo multipolar con distintos centros de poder que, en mi opinión, se transformarían rápidamente en centros de poder rivales. Otros, entre los que me cuento, creen que necesitamos una potencia unipolar que comprenda una asociación estratégica entre Europa y América. Quienes temen el unilateralismo de América deben entender que la manera más segura de provocarlo es crear un polo rival. El apartarse de la principal alianza estratégica que existe en su región sería para nuestro país un acto de automutilación”. Las nuevas relaciones europeo-latinoamericanas deben comenzar a descifrarse involucrando estos cambios que en lugar de una relación transatlántica resucitan fórmulas de atlantismo.

No ha sido extraño que dado el protagonismo británico y la profunda tensión entre los europeos continentales y norteamericanos luego de la invasión a Irak, uno de los grandes aciertos en la modernización del proyecto de integración de la UE, como fue la conformación de una política exterior y de seguridad común, ha dejado de pensarse, como se pretendió antes, como un eventual contrapeso o alternativa a la política exterior norteamericana, para constituirse en un complemento de las acciones conjuntas, lo que reubica buena parte del accionar comunitario internacional bajo la iniciativa de Washington.

El papel central asignado a los temas de seguridad ha implicado una desvalorización del papel de América Latina en el ajedrez mundial. Esto puede visualizarse desde dos ángulos. El primero es

¹⁶ Dominique Moïsi, “¿Por dónde queda Occidente?” en *Foreign Affairs en español*, enero-marzo de 2004.

¹⁷ Timothy Garton Ash, *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, Barcelona, Tusquets, 2005.

¹⁸ Véase, Pascal Boniface, “Los problemas del orden internacional y la necesidad de respuestas políticas” en Ramón Torrent Macau, Antoni Mollet Abbad y Alberto Arce Suárez, *op cit.*

porque, en las nuevas coordenadas internacionales, América Latina no constituye una zona geoestratégica de importancia que corresponda a los nuevos lineamientos de política exterior del gobierno norteamericano ni a los intereses más sensibles para los europeos. Sin embargo, lo problemático es que la región atraviesa algunos temas de la agenda de seguridad, como ocurre con el problema de las migraciones, el narcotráfico, la violencia y la extrema pobreza, lo que implica que América Latina se ve afectada por el privilegio acordado a estos temas sin constituirse en parte de la solución de estos problemas. Es decir, como acertadamente señala Jaime Estay, América Latina puede terminar convirtiéndose en “destinataria de las estrategias que Estados Unidos está impulsando a amparo de la lucha contra el terrorismo”¹⁹.

En lo que respecta a las iniciativas de los europeos, por el contrario, la información disponible no permite prever que algunos de estos problemas lleguen a representar una amenaza a su seguridad ni tampoco constituyen peligros para la seguridad global. Sin embargo, como señala van Klaveren, “paradójicamente, la ausencia de amenazas serias para la estabilidad global y europea hace que nuestra región ocupe un lugar menos prioritario en las agendas de la política exterior de los europeos. No deja de ser simbólico que el importante esbozo de la nueva doctrina de la seguridad europea que divulgó el alto representante para la política exterior y de seguridad de la UE, Javier Solana, ante el Consejo Europeo de Tesalónica, del 20 de junio de 2003, América Latina no fuera mencionada una sola vez. Ello no se debió al desinterés de Solana, sino que refleja una realidad objetiva: el relativo buen comportamiento internacional de América Latina hace que no existan preocupaciones de seguridad respecto de la región, al menos para los europeos”²⁰.

El segundo consiste en que durante la década de los años noventa la Unión Europea había intentado ganar posiciones políticas y económicas en América Latina mediante la formulación y la puesta en práctica de un perfil de relación distinto, pero no contrapuesto, a la política de Washington en relación con la región. Esta estrategia fue hábilmente aprovechada por algunos Estados latinoamericanos, principalmente en el Cono Sur, para aumentar los márgenes de negociación internacional en general y, en particular, con el gobierno norteamericano. Con posterioridad al 11 de septiembre se comenzó a asistir a un sensible cambio ya que la política europea en general se tornó, en muchos temas, complementaria a la norteamericana lo cual crea un nuevo ambiente en el cual deben desplegarse los vínculos entre la UE y América Latina. Hoy por hoy, se ha vuelto mucho más difícil jugar la carta europea como algo distinto. Al respecto, Lawrence Whitehead, hace poco escribía: “Si en los años 80 esta imagen de una Europa semigaullista pudo haber tenido una cierta y limitada credibilidad, la Europa del 2004 no representa ninguna alternativa ni contrapeso geopolítico. Especialmente, en razón de la guerra en Irak, la mayoría de los líderes europeos estaría decidida a no crear más áreas de tensión con Washington de lo estrictamente necesario para los intereses vitales de la Unión. Y, galvanizado por su “guerra contra el terrorismo” después del 11 de septiembre, Estados Unidos por lo visto no está dispuesto a tolerar que nadie se tome libertades en un área tradicional de influencia directa”²¹.

De todo esto se puede inferir que los actuales vínculos bilaterales entre Europa y América Latina no pueden soslayar, sino que deben incorporar el referente norteamericano. Esta modificación de la ecuación internacional ha desvalorizado importantes iniciativas como ha sido la idea de celebrar cada dos años Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe, es decir, producir un tipo de interregionalismo de diálogo, y de ser posible de concertación

¹⁹ Jaime Estay, “La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión” en Ana Esther Ceceña y Emir Sader, *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, Buenos Aires, Clacso, 2002, p. 54.

²⁰ Alberto van Klaveren, “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina” en *Nueva Sociedad* N. 189, Caracas, enero-febrero de 2004, p. 57.

²¹ Lawrence Whitehead, “La relación birregional” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004, p. 74.

política, para administrar los problemas que se derivan de la interdependencia y la globalización. La primera de estas cumbres se celebró en Río de Janeiro en 1999, la segunda en Madrid en 2001 y la tercera en Guadalajara, México, en 2004. Pero no obstante la publicidad que se le ha dado a estos encuentros, sus resultados han sido mezquinos, debido a la poca operatividad de una Cumbre que reúne a 25 jefes de gobierno y de Estados europeos y 33 latinoamericanos y caribeños. Pero más importante es la dificultad para encontrar puntos de convergencia, tanto más cuando ambas partes se encuentran profundamente fragmentadas y muchos de sus miembros tienen otras orientaciones e intereses. En el fondo, estas cumbres se han desvalorizado porque no constituyen un asunto relevante en la agenda política de ninguna de las dos regiones.

Pero también, si las dificultades económicas de América Latina se habían convertido en serios obstáculos para avanzar en este tipo de interregionalismo durante las dos primeras Cumbres, el 11 de septiembre dejó sin piso este tipo de iniciativas porque ha obligado a repensar las relaciones bilaterales europeo-latinoamericanas dentro de un esquema mundial de tipo unipolar, lo que constriñe seriamente la capacidad de acción de las partes. Como señala Wolf Grabbendorf, “el desafío pendiente para el funcionamiento de las relaciones entre la UE y América Latina pasa por la necesaria adaptación a un sistema internacional unipolar”²².

El 11 de septiembre ocasionó también otro brusco cambio: trastocó la agenda internacional en la medida en que los temas económicos –los de mayor interés para América Latina– pasaron a ocupar un lugar menos destacado frente a los problemas militares y de seguridad. Este hecho ha conducido también a que América Latina, luego de los sucesos del 11 de septiembre, se ubique de hecho en la periferia de la geopolítica mundial. América Latina encuentra grandes dificultades para existir en la escena internacional. Otras son las regiones que despiertan interés y las prioridades de la nueva agenda internacional no son las más urgentes de América Latina. De tal suerte, la región pierde campo de maniobra en la vida internacional. Como señalara el ex presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso, con la guerra de Irak “América Latina pierde más de lo que gana, porque en la agenda internacional se priorizan los temas de seguridad en detrimento de aquellos, como la liberalización del comercio agrícola que más interesan a los países en desarrollo, porque los escenarios multilaterales quedan debilitados y porque al prevalecer doctrinas unilaterales, basadas en la ley del más fuerte, a la región le resultará casi imposible negociar el ALCA”²³.

Si el 11 de septiembre introdujo cambios en el contexto y en el contenido de las relaciones europeo-latinoamericanas, la intervención norteamericana en Irak introdujo otros elementos que suscitan resquemores, tensiones y diferencias. Primero, la UE que siempre había criticado a América Latina por su incapacidad para actuar como una sola voz, se encontró fuertemente dividida frente al tema de la guerra. Varios de los miembros históricos de la UE a lo cual se sumaba la casi totalidad de los gobiernos de la reciente ampliación, se mostraron favorables a la política de fuerza de Washington, mientras que otros, entre los que se encontraban Francia, Alemania y Bélgica se convirtieron en los principales detractores de la arrogante política norteamericana. Una situación similar se presentó en América Latina, donde la mayor parte de los gobiernos manifestó su rechazo a la guerra, mientras otro grupo menos representativo se sumó a la estrategia de la administración Bush.

Ya en los días previos al estallido de la guerra había aflorado un serio problema en las relaciones europeo-latinoamericanas que demostraba el escaso alcance operativo de los acuerdos. La Unión Europea suscribió acuerdos de asociación con México y Chile, países que en ese momento representaban a América Latina como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. En esos

²² Wolf Grabbendorf, “La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004, p. 98.

²³ *Clarín*, 11 de abril de 2003.

tratados se establecía que la UE y ambos países buscarían concertar posiciones en los foros internacionales. Esta fue una gran oportunidad histórica para plasmar en la realidad estos enunciados programáticos. Sin embargo, la división europea en torno a la actitud estadounidense inhibió la posibilidad de infundirle dinamismo a estas relaciones políticas. Los tratados quedaron en letra muerta.

A ello se suma que el rechazo a la guerra, posición éticamente justa, le ocasionó más problemas que soluciones a los países latinoamericanos. Cuando la mayoría de los latinoamericanos decidió oponerse a Estados Unidos, se terminó tomando partido por el eje franco alemán, principal contradictor internacional que tuvo Washington en los meses previos al estallido del conflicto. Pero el problema radica en que estos países no son, ni han sido ni serán defensores de las causas latinoamericanas en los foros internacionales y tampoco han mostrado interés por mejorar las relaciones entre la UE y América Latina. Carlos Malamud, poco después de la intervención norteamericana en Irak, describía bien la disyuntiva, cuando aseveraba: “Profundizando un poco se ve que la postura de Francia y Alemania sobre la ampliación es contraria a los intereses de América Latina, de modo que la ‘vieja Europa’ se inclinaría por el Este (y más allá), situándose de espaldas al Atlántico, no sólo al Atlántico norte, lo que también afectará a América Latina. A esto se añade el hecho de que Francia es una decidida partidaria de la Política Agrícola Común, la principal responsable del cierre de los mercados comunitarios a buena parte de la producción agrícola o ganadera latinoamericana (...) No es la “vieja Europa” la que va a velar por los intereses latinoamericanos (a Francia y Alemania sólo les interesa Brasil, México y poco más), sino a una parte de la Europa periférica (España, Portugal y, en menor medida, Italia), para quién América Latina, como conjunto, sigue teniendo sentido”²⁴.

La otra tensión que puso de manifiesto este conflicto fue el complicado papel de España “como puente entre Europa y América”. Es indudable que España ha cumplido un importante rol en el proceso de definición de un perfil de relación y en el acercamiento que durante la década de los noventa se presentó entre la Unión Europea y América Latina y que es el único país europeo que ha construido una relación especial con la región. Sin embargo, ya desde inicios de la década de los noventa se observaba que el interés en América Latina era instrumental y no constituía una finalidad en sí de la política exterior española. Hace algunos meses escribíamos que “América Latina se ha convertido en un eje fundamental en el accionar externo español en la medida en que la “relación especial” le debía aportar las condiciones para erigirse en una potencia media de alcance internacional con lo cual lograba, además, maximizar sus capacidades negociadoras en el seno de la Unión Europea. A nivel económico, América Latina sirvió como espacio de aprendizaje para la internacionalización de las empresas españolas y se convirtió en una zona a través de la cual ha fortalecido y multilateralizado su inserción internacional”²⁵.

Conviene también recordar que los vínculos especiales que España ha cultivado con América Latina son una fortaleza que Madrid ha logrado construir y representa, al mismo tiempo, un ámbito de debilidad para la mayor parte de las políticas exteriores de los demás países europeos. En esto, precisamente, consiste el aporte especial de España a la política internacional europea. La política española hacia nuestra región no puede verse al margen de la necesaria *comunitarización* de su accionar externo en la medida en que la dinámica económica y política de la Unión Europea constituye una lógica organizacional de las políticas nacionales de Madrid.

Esta doble dimensión de cómo se entreteje la política latinoamericana de España con la comunitaria

²⁴ “España, Irak y América Latina”, *El País*, 26 de abril de 2003.

²⁵ Hugo Fazio Vengoa, “Spanien und Lateinamerika. Die europäische Dimension der Beziehungen”, *Ibero-analysen*, Heft N. 12 Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin, 2003.

fue muy bien expresada por un antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de España, Carlos Westendorp, quien en una conferencia pronunciada en 1996, aseguró: “En 1986 la Comunidad Europea “descubre” a América Latina, reforzando desde entonces esta dimensión de su proyección exterior. Desde la Unión Europea tenemos una mayor presencia e influencia en América Latina. Y gracias a nuestra dimensión iberoamericana tenemos también más peso en Bruselas”. El problema, en el fondo, es que América Latina representa para España una zona de prestigio en su política exterior. El uso que le asigna a la región es eminentemente instrumental: en lo económico como procedimiento para favorecer la internacionalización de su economía y en lo político como un mecanismo que aumenta la capacidad negociadora de Madrid frente a terceros países.

No obstante el carácter instrumental de las relaciones con América Latina, durante el gobierno socialista de Felipe González, la estrategia hacia la región se proponía compatibilizar la relación bilateral con la comunitaria. Luego del arribo al poder de José María Aznar se observó un deslizamiento en la instrumentalización de estas relaciones. Varios elementos intervinieron en ello. Primero su visión de la Unión Europea como maximizadora de voluntades de los países miembros. Esto lo afirmó claramente Aznar cuando sostuvo en Oxford “la Unión Europea es, y deberá seguir siendo, una Unión de Estados nacionales con personalidades diferentes, con historias diferentes y con culturas diferentes. Unos Estados diferentes que han encontrado una forma de obtener una mayor seguridad y un mayor bienestar para sus ciudadanos, a condición de integrarse, de hacer cosas juntos en beneficio de todos”²⁶. Es decir, Aznar compartía una visión más británica, y por ende también más estadounidense, que germano francesa sobre la arquitectura europea y mundial.

Segundo, el líder del Partido Popular revivió la tesis del atlantismo ibérico en contraposición con la profundización europea, con lo cual convertía a Estados Unidos en un referente de su accionar externo. Esta reorientación respondía a dos consideraciones, las cuales se encontraban fuertemente entrelazadas: de una parte, el anhelo de emular el protagonismo británico, el cual maximizaba su poder negociador en la UE gracias a su condición de “puente” entre Estados Unidos y la Europa continental, situación que Aznar quería replicar para España. De la otra, mediante este mayor prestigio internacional de España evitar que la ampliación se tradujera en un marginamiento de Madrid en los asuntos europeos. América Latina debía entrar en esta relación triangular, pero desde una posición supeditada tanto a España como a Estados Unidos, lo cual significa que Madrid privaba de autonomía a su relación con América Latina. Por último, la réplica unilateralista en sus relaciones con América Latina debilitó el referente español en la acción de las Cancillerías latinoamericanas.

Es decir, el país europeo más cercano a América Latina, España, pretendiendo entrar en un juego de grandes actores, tomó distancia frente a los países centrales del proceso comunitario, y revivió una concepción atlantista tradicional, que se interesaba ante todo en intensificar los vínculos con Estados Unidos, con cuyo gobierno compartía la concepción de lucha contra el terrorismo, asignándole a América Latina la función de ser un simple peón dentro de este nuevo juego estratégico.

América Latina quedó prisionera de un inmenso dilema: como nunca antes la región se encontraba distante de sus aliados tradicionales (Estados Unidos y España) y cercana a Francia y Alemania, principales países que recusaban de las posiciones atlantistas, pero que eran, al mismo tiempo, los menos sensibles a las demandas latinoamericanas. Pero el problema mayor no fue tanto la circunstancia que empañó las relaciones. El mayor problema fue que se llegó al nivel más bajo en la calidad de las relaciones y reconstruir los vínculos europeo-latinoamericanos en las nuevas

²⁶ *El País*, 13 de marzo de 2003.

coordinadas internacionales no será una tarea fácil. De una parte, porque se requiere repotenciar el papel de España, pero no para que englobe el conjunto de las relaciones, sino para que tienda líneas que favorezcan la construcción de vínculos entre las partes. Esta no será una tarea fácil para el gobierno de Rodríguez Zapatero ya que su interés fundamental consiste en recomponer el consenso en materia europea. Como señala Celestino del Arenal: “La necesidad sentida por el gobierno de Rodríguez Zapatero de materializar con urgencia el cambio de la política exterior, concretado especialmente en la retirada de las fuerzas armadas españolas en Irak, en el abandono del alineamiento incondicional con la Administración Bush, en la prioridad otorgada a la coordinada europea, especialmente a la relación con Francia y Alemania, y en el restablecimiento de una relación de amistad y cooperación con Marruecos, ha dificultado que se preste a la relación con América Latina la atención especial que requiere”²⁷.

América Latina no sale muy bien librada ni de esta transformación de la vida internacional ni de las fisuras que tienen lugar entre los países occidentales. En la medida en que la solución a nuestros más graves problemas sólo puede resolverse desde una perspectiva mundial, de corazón, los latinoamericanos tendemos a identificarnos con las posiciones que han defendido los actores más influyentes de la Unión Europea. Sin embargo, esos países precisamente son los que se encuentran más distanciados de los problemas latinoamericanos. En este tablero mundial, para desazón nuestra, nos encontramos en los hechos más cerca de quienes han defendido posiciones en términos atlantistas y nacionales (Estados Unidos, la España de Aznar, etc.). Claro está que del gobierno de Aznar no se interesó mayormente por defender los intereses latinoamericanos dentro de la Unión Europea. Es de esperar que con Rodríguez Zapatero se active nuevamente el triángulo en la política de colaboración entre la Unión Europea, España y América Latina.

Las relaciones económicas inhiben el potencial de asociación

Como hemos tenido ocasión de demostrar, el debilitamiento de las relaciones europeo-latinoamericanas ha sido a la postre un asunto eminentemente político. Quizá el balance no habría tan negativo si otro hubiera sido el comportamiento de los vínculos económicos. Pero, no es una exageración decir que si el cambiante escenario internacional le ha jugado una mala pasada a las relaciones europeo-latinoamericanas, no mejor suerte han corrido las relaciones económicas. También en este ámbito se transitó de la euforia a la decepción.

Desde la segunda mitad de los ochenta y particularmente en los inicios de la década de los noventa se multiplicaron los vínculos económicos entre las partes. Tanto para la Unión Europea como para América Latina el estrechamiento de relaciones económicas constituía un imperativo importante. Pero diferían en cuanto a los objetivos que se perseguían. Para la primera la intensificación de relaciones económicas y comerciales era parte del proyecto de fortalecer la posición europea en las economías emergentes mientras que para el segundo era parte de su estrategia por una inserción multilateral en la economía mundial.

En los noventa, América Latina se convirtió en uno de mercados externos de más rápido crecimiento para las exportaciones comunitarias. La parte que le correspondió a la región en las exportaciones extracomunitarias pasó del 3,8% en 1990 al 5,3% en 1995. En el segundo lustro de los noventa las exportaciones de la UE a América Latina mantuvieron un crecimiento anual promedio del 11%, pasando de €34,1 mil millones a €58,2 mil millones. No ocurrió lo mismo en lo que respecta a las colocaciones latinoamericanas, las cuales en términos generales perdieron participación en el total de importaciones de la UE. Tuvieron, sin embargo, un crecimiento más

²⁷ Celestino del Arenal, “De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca”, *Documento del Real Instituto Elcano*, enero de 2005.

destacado en el segundo lustro de los noventa cuando registraron una tasa promedio de crecimiento anual del 10%, situación producida en gran medida por la crisis económica que se abalanzó sobre la región y la devaluación de las monedas que tornó un poco más competitivas las exportaciones. Este comportamiento desigual se explica porque la UE pudo beneficiarse de los procesos de liberalización y desregulación económica que emprendieron los países latinoamericanos en los noventa, pero estos últimos no se beneficiaron de ningún mecanismo compensatorio que les permitiera incrementar su presencia en el mercado europeo.

No obstante el crecimiento en el volumen y en el valor de productos intercambiados, este dinamismo económico escondía una malformación que ha inhibido la intensificación de estos vínculos. Desde los años setenta la economía mundial venía experimentando profundas transformaciones, una de las cuales consistía en la intensificación de los vínculos transnacionales. En cambio, las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y la Unión Europea seguían apegadas a un esquema tradicional de complementariedad en la estructura de intercambios. El grueso de las importaciones de los países de UE provenientes de América Latina consiste en productos con escaso grado de elaboración, tales como alimentos, materias primas, bebidas y tabaco, combustibles y aceites, grasas y ceras, mientras que los productos industriales representan en promedio menos del treinta por ciento. Por el contrario, las exportaciones de los Estados miembros de la Unión hacia América Latina estriban en lo fundamental en productos industriales, que se reparten en productos químicos, manufacturas de base, maquinaria y equipos de transporte y manufacturas diversas. Es decir, el comportamiento de las importaciones latinoamericanas provenientes de la UE es similar a la estructura global de exportaciones de la UE.

Si se compara la estructura comercial de América Latina con los países de la Europa Centro Oriental y los países de reciente industrialización del sudeste asiático, que tienen un comportamiento exportador similar al tipo de colocaciones externas de la UE, consistente básicamente en productos manufacturados, incluso los países más desarrollados de América Latina siguen concentrando sus exportaciones en productos con escaso valor agregado. De todo esto se puede inferir que América Latina, en contraste con la Europa Centro Oriental y el sudeste asiático que tienen una simetría exportadora, mantiene un alto grado de complementariedad con las economías comunitarias. Ello se ha traducido en que mientras la Europa Centro Oriental y el Asia Pacífico se han convertido en eslabones de dinámicas productivas transnacionales para la Unión Europea, lo cual ha redundado en que estos vínculos han registrado un salto cualitativo, las relaciones comerciales con América Latina siguen inscritas en un esquema tradicional de intercambio desigual.

Una situación análoga se observa en cuanto a la inversión extranjera directa (IED). A la región se ha destinado en promedio el 10% de las inversiones directas extracomunitarias. El alto crecimiento registrado por la IED europea en los inicios de la década de los noventa en América Latina estuvo motivado ante todo por los programas de privatización en los cuales se comprometieron varios países de la región. Posteriormente, cuando sobrevino la crisis económica en América Latina, el volumen de IED mantuvo la tendencia anterior, dado que pudo adquirir a bajo costo empresas nacionales poco solventes o en bancarrota.

La división sectorial de la IED es muy ilustrativa de las tendencias que se producen en el continente. A los países más grandes (Brasil, México y Argentina) un porcentaje elevado de la IED se orienta al sector industrial y de servicios porque son economías con mercados internos relativamente amplios. Es decir, la inversión extranjera directa se orienta para cautivar segmentos de esos mercados. En los otros países de la región la IED se destina básicamente al sector primario y de servicios (Chile, Colombia, Ecuador), dada la estrechez de los respectivos mercados internos.

De ello se deduce que la IED europea no ha estado encaminada a convertir a América Latina en un componente de un sistema de producción globalizada. La inversión directa europea en América Latina pretendió obtener el máximo beneficio de los procesos de desregulación, pero nunca ha sido pensada como un componente de los circuitos transnacionales. De ello se desprende que factores de tipo coyuntural han motivado la presencia de capitales europeos en América Latina y como no se han creado sólidos circuitos económicos transnacionales, estas relaciones de poco han servido para posicionar este bilateralismo económico en la economía mundial sino que se han producido para obtener inmensos beneficios en el corto plazo.

Esto último queda claramente demostrado con la presentación de reclamos por parte de consorcios extranjeros por US\$ 20 mil millones al gobierno argentino en razón de que la crisis económica y la devaluación del peso se tradujeron en significativas pérdidas financieras para estas empresas. Lo que obviamente parecen no recordar es la alta rentabilidad obtenida en los años de bonanza. Pero no sólo las empresas presionaron al gobierno argentino. El ministro de economía francés, en una visita a Buenos Aires, exigió un “marco jurídico confiable” y una “rápida solución” a los problemas que enfrentaban las compañías galas que operaban con tarifas congeladas desde fines de 2001”²⁸.

Tampoco ha corrido con mejor suerte la insistencia europea para que los países latinoamericanos optaran por experiencias de integración análogas a la experimento del Viejo Continente. Es indudable que para países relativamente débiles en el sistema mundial, como los latinoamericanos, la integración permite alcanzar un triple propósito: incrementa la atractividad de parte de las grandes potencias, contribuye a concertar una estrategia de inserción en la economía mundial y permite levantar barreras de protección frente a indeseados flujos externos.

Para la UE, la constitución de sólidos procesos de integración en diferentes partes del mundo ha constituido una alta prioridad. De una parte, porque se replica el experimento europeo de construcción del sistema mundial. De la otra, porque se erigen instituciones intermedias de poder que acentúan un escenario de tipo multilateral. Por último, porque supone la construcción de una institucionalidad análoga a la UE, lo cual facilita los mecanismos de negociación y de concertación.

Fue grande el despliegue que realizó la Unión Europea para que en América Latina se fortalecieran los procesos de integración y particularmente el MERCOSUR, entidad que reúne a un conjunto de países con los cuales la UE mantiene intensas relaciones económicas, comerciales y políticas. A este acuerdo se le asignaba una gran importancia ya que era el primer convenio con una unión aduanera con la cual no existían fronteras comunes y mostraba la voluntad de los países europeos de afirmar las relaciones con algunos países de América Latina y, en general, de estrechar lazos con organizaciones regionales en todo el mundo. Para América Latina el acuerdo revistió igualmente una gran importancia. De una parte, mostraba las posibilidades de elevar la calidad de las relaciones con otros países y regiones, mejoraba las condiciones de negociación frente a los otros dos grandes polos económicos y comerciales mundiales (Estados Unidos y Japón) y creaba mejores condiciones a los países del MERCOSUR para competir con los países de Europa Central y del Mediterráneo en el mercado europeo. El acuerdo con el MERCOSUR era tributario de una alta densificación de las relaciones entre los países miembros de ambas organizaciones. Después de dilatadas negociaciones, en las que los europeos desconfiaron de la amenaza que representaba el potencial agrícola de los países del cono sur, ni con el MERCOSUR ni con ningún otro proceso de integración se ha avanzado en ningún acuerdo de asociación.

Peor aún. Los europeos no sólo han sido renuentes a concertar acuerdos con el MERCOSUR, sino que estuvieron dispuestos a dar un paso que envió señales diametralmente opuestas: la UE suscribió

²⁸ Hugo Fazio Rigazzi, *TLC. El amarre del modelo*, Santiago, Ediciones Lom, 2004, p. 154.

tratados bilaterales con México y Chile, los dos países latinoamericanos más renuentes a los procesos de integración, los más distantes de cualquier ideal integracionista, y más cercanos al proyecto hemisférico de Washington, como ha sido la creación de una gran zona de libre comercio. Ello demuestra que la estrategia de la UE era reactiva frente al proyecto del ALCA, y el factor clave, más que el apoyo a la integración latinoamericana, era el “temor a verse desplazada del mercado latinoamericano”²⁹. Por su parte, los temas que más interesan a los latinoamericanos, como el agrícola, no pueden ser objeto de acuerdo porque prefieren utilizarlos como arma de negociación en la OMC. No es extraño, por tanto, que desde un punto de vista comercial, financiero y de integración haya menguado el interés económico entre las partes.

A guisa de conclusión. Algunas ideas para repensar el marco de las relaciones europeo-latinoamericanas

Las relaciones europeo-latinoamericanas se encuentran en medio de un profundo dilema: hasta la fecha y no obstante la novedad que encierra el experimento europeo, los vínculos construidos entre las partes no han trascendido el nivel estado céntrico e institucional, lo cual ha generado una disfuncionalidad entre la intensificación de las dinámicas globalizantes y el marco en el que operan estas relaciones. Una primera propuesta para repensar las relaciones debe incluir a la globalización como referente y explicación.

La globalización plantea grandes desafíos a las políticas exteriores: el primero consiste en que cuando se adopta una perspectiva del mundo en su conjunto, tratando de captar al planeta como una unidad, se privilegia una lectura que centra su mirada en los factores y en las situaciones que integran el planeta y, por tanto, el centro de atención gravita alrededor de aquellas circunstancias que tienden a homogeneizar a las regiones y países en torno a determinadas prácticas y representaciones comunes. Por el contrario, cuando se parte desde un punto de vista local, regional o nacional, el centro de atención gira en torno a la manera como estas dimensiones se ajustan a los imperativos globales, por lo que se privilegia una visión relacional que destaca la apertura progresiva de estos emplazamientos en su proceso de adaptación a determinadas tendencias globales. Es decir, mientras un nivel de análisis relaciona la globalización con integración y pareciera que los países quedan cooptados o subsumidos dentro de esas dinámicas globales, el otro establece una equivalencia con apertura y, por lo tanto, con las disímiles propuestas de inserción internacional. Esta disimilitud no es simplemente un problema de enfoque, de escala de análisis. Es una expresión del carácter dialéctico de la globalización: uniformidad y diferencia, integración e inserción conviven simbióticamente. De esto podemos inferir una primera característica que deberían asumir las relaciones europeo-latinoamericanas para poder proyectarse hacia el futuro: Europa y América Latina se están integrando dentro de una dimensión política global, de tal suerte que los entrecruzamientos que tejen deben ser expresiones de una política interna global y es en este ámbito donde la compatibilidad de valores, la construcción de sistemas económicos, sociales y políticos transnacionales pueden y deben desplegar todo su potencial.

En este sentido, esta naciente política global no es sólo un contexto nuevo para pensar lo internacional, más importante es el hecho de que se modela a partir de relaciones de fuerza entre los principales actores. La toma de conciencia de esta realidad planetaria debe convertirse en un sólido fundamento para potenciar los vínculos entre las partes, pues mientras Estados Unidos, China, India y Rusia utilizan lo global como fórmula para expandir sus respectivos poderes nacionales, Europa y América Latina, por su arquitectura institucional y por el carácter transnacional de sus más

²⁹ José Antonio Sanahuja, “Un diálogo estructurado. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004, p. 94.

acuciantes problemas, respectivamente, deben cimentar una convergencia en torno a la construcción de una gobernabilidad global que subsuma las pretendidas gestiones hegemónicas.

El segundo es que el mundo se ha convertido en una categoría histórica en la medida en que han aparecido los primeros atisbos que permiten colegir que estamos asistiendo a la emergencia de una sociedad global, de la cual todas las regiones, zonas, localidades e individuos indefectiblemente hacen parte. De ahí que sus temas, problemas y preocupaciones ya no puedan seguir analizándose al margen de las grandes transformaciones que están sacudiendo al mundo en su conjunto. El tiempo mundial es lo que define el nacimiento de esta sociedad global. La mayor novedad que encierra esta expresión temporal consiste en que demuele una importante frontera de la vieja dicotomía del adentro/afuera en la medida en que los anteriores tiempos nacionales, estructurados en torno al crecimiento, la modernización y la historia (vinculación entre el pasado y presente), que se contraponían al repetitivo y también caótico tiempo internacional, comienzan a ser sustituidos por una temporalidad que desde lo global reubica y les otorga un sentido a las expresiones y a las temporalidades regionales, nacionales y locales. Las relaciones internacionales, por tanto, no transcurren por fuera del marco de la globalización, sino en los múltiples intersticios que compenetran a los distintos colectivos humanos. Como las relaciones internacionales ya no abarca un campo que se ocupa de situaciones que ocurren por fuera de las fronteras y de la soberanía de los Estados, los vínculos entre las partes deben entenderse bajo el concepto de interacciones, noción que da cuenta del carácter multifacético de las compenetraciones que tienen lugar tanto en el tiempo gobernado por el afuera como el adentro. La comprensión de esta incidencia que tiene la globalización en las relaciones internacionales obliga a repensar los vínculos que se construyen entre Europa y América Latina como segmentos que se compenetran a través de interacciones. Dada la sincronicidad del tiempo mundial, estas interacciones dejan de ser algo externo, pues se convierten en formas de realización de la política global y, en ese sentido, constituyen unas dinámicas regulares de interpenetración.

El tercero es que las transformaciones que tienen lugar en el campo de las relaciones internacionales sugieren que ya es hora de sustituir aquellas perspectivas que concebía el mundo pasado y/o presente a partir de un idealizado o normativo sistema westfaliano por una representación más abarcadora, rica y compleja como es la de una *formación social globalizada*, la cual, además, de poner en evidencia las articulaciones históricas de los espacios nacionales con lugares distantes, alude a la realización de lo “nacional/internacional” como una dimensión espacial transnacional.

El concepto de formación social globalizada tiene además otra particularidad: en su representación planetaria destaca las complejas interpenetraciones de las partes, no como fragmentos (v. gr., naciones), sino como segmentos que se compenetran. También designa que lo “nacional”, “regional” o “local” conforman realidades localizadas, pero cuyos centros se encuentran deslocalizados, porque constituyen segmentos de una totalidad abarcadora. En una formación social globalizada el todo es más que la suma de las partes, porque los intersticios y redes que compenetran los distintos segmentos también constituyen formas de realización de lo global.

De esto se puede inferir que no existe una espacialidad de la globalización, sino múltiples espacialidades, cada una con distinto grosor y alcance, que se compenetran y en la cual participan múltiples agentes, actores y, por supuesto, también intereses. La globalización, además de delimitar un entorno especial en el cual gravita la política internacional, también ha entrado a definir el carácter y la calidad de los procesos y agentes transnacionales que intervienen en estas interacciones. Por ello, somos de la opinión de que se debe repensar el marco relacional entre Europa y América Latina, entendiéndolos como intersticios y/o tentáculos en los que se realiza la formación social. Para ello se requiere que la Unión Europea que ha construido una red tan

sofisticada para compenetrar los distintos ámbitos sociales de sus países miembros replique ese esquema en sus relaciones externas.

Por último, en una perspectiva de larga duración se observa que se ha comenzado a presentar en el escenario global un reequilibrio entre las liberalizadas fuerzas globalizantes del mercado, los Estados y los movimientos sociales. Para entender la calidad de esta transformación debemos tener en cuenta que mientras primó el esquema estado-céntrico westfaliano, el eje nodal en la organización del sistema internacional reposaba en aquellas instancias que se concebían como entidades autorreguladas, es decir, en los Estados. El conjunto (el sistema internacional) se entendía simplemente como el resultado de las relaciones que se establecían entre las partes (relaciones internacionales). Los juegos de intereses y los choques de las bolas de billar se realizaban a nivel espacial, o sea, a través del control o dominio territorial.

Desde la década de los setenta, a medida que se intensificó la dimensión económica de la globalización, se asistió a un fortalecimiento de los agentes supranacionales y transnacionales globalizantes (empresas y corporaciones transnacionales, bancos, organismos económicos y financieros multilaterales, agencias evaluadoras de riesgos, etc.), lo que Richard Falk denomina como globalismo orientado hacia el mercado, el cual “subordina la parte al todo partiendo de consideraciones como los márgenes de beneficio, la eficiencia comparativa de la producción y la distribución y las perspectivas de crecimiento, registrando los cambios en la posición relativa sobre todo por medio de estimaciones estadísticas del comportamiento económico”³⁰. Este esquema alcanzó su máximo paroxismo en la década de los noventa cuando se impuso un nuevo esquema no territorializado, cuya motor estaba conformado por el capital que no reconocía ni respetaba fronteras. En esas coordenadas, los Estados perdieron la anterior centralidad y quedaron a merced de las dinámicas y agentes globalizantes. Es, en ese sentido, que puede sostenerse que la constelación que entró a primar era una en la cual el conjunto (la globalización económica) determinaba a las partes (los Estados).

Luego de los sucesos del 11 de septiembre se alteró esta ecuación, mediante un redimensionamiento del Estado. Este cambio fue el resultado de la importancia que empezaron a adquirir los temas políticos, geopolíticos y de seguridad, los cuales comenzaron a convertirse en los nuevos referentes para la determinación de la actuación nacional e internacional de todos los países. Esta recuperación del papel del Estado no puede interpretarse como una vuelta al pasado, por cuanto su regeneración tiene lugar en un momento de intensa globalización, lo que sugiere que es cada vez más improbable imaginar la organización y la estabilidad del mundo sobre la base de un simple juego interestatal. La globalización exacerba el tránsito de una lógica de bolas de billar que chocan entre sí a una de flujos que se entremezclan. De ahí surge la idea de que la gobernabilidad mundial que subyace toda fórmula de regulación mundial ya no sea reductible a un canon exclusivo de los Estados.

En los inicios del nuevo siglo se ha asistido a la aparición de una madura sociedad civil, la cual no sólo se convierte en un actor protagónico fundamental del mundo actual, también es un actor que le exige a su nuevo gobierno la realización de un conjunto de demandas y la satisfacción de un sin fin de necesidades. Este globalismo social ha entrado a negociar con el Estado y los agentes transnacionales del mercado la dinámica y la representación misma de la globalización. La irrupción de este nuevo agente implica un nuevo redimensionamiento del Estado, porque éste constituye la única garantía de vigilancia y regulación sobre el liberalizado globalismo de mercado. El papel del Estado también aumenta porque es el único actor capaz de potenciar, bajo la iniciativa y control del globalismo social, estrategias de desarrollo, derechos humanos y sostenibilidad globalizantes. Es un Estado que, por tanto, debe desnacionalizarse y asumir un perfil transnacional,

³⁰ Richard Falk, *La globalización depredadora. Una crítica*, Madrid, Siglo XXI, 2002, p. 75.

cooperante y cosmopolita.

Las relaciones europeo-latinoamericanas deben comenzar a concebirse, por tanto, como un juego a tres bandas, con amplia participación de la sociedad en la determinación del tipo de vínculos deseados. Y es en este plano donde América Latina podría hacer su aporte a la materialización de una globalización anhelada, porque mientras los europeos occidentales tienden a ser más metropolitanos locales que cosmopolitas, los latinoamericanos son más proclives a vivir la cultura transnacional como una experiencia cultural diferente³¹.

América Latina sigue, por tanto, frente a grandes encrucijadas. De una parte, hasta la fecha la calidad del perfil de relación con Europa fue una empresa diseñada básicamente por esta última. En América Latina urge repensar el mundo, el lugar de nuestro continente en él y la manera como la región debe posicionarse en los intersticios globalizantes. Y desde ahí diseñar una actitud constructiva de cara al mundo y a Europa. De la otra, debe asumir una actitud que le permita resolver la tensión que subsiste entre la defensa de las prerrogativas de los Estados o la profundización de un proyecto cosmopolita, tomando plena conciencia que a través de este último se encuentra más cerca para resolver muchos de sus más acuciantes problemas. También en América Latina el Estado debe desnacionalizarse y asumir un perfil transnacional, cooperante y cosmopolita. También debe acelerar su integración pues este es el único mecanismo que tienen los países débiles para hacer oír su voz y defender sus posiciones en la vida internacional. Por último, tiene que saber conjugar sus intereses dentro del marco de las mutantes realidades globalizantes actuales. Si no se da solución a estos problemas, América Latina seguirá siendo una Atlántida, es decir, un continente perdido en la geopolítica mundial.

OBREAL/EULARO
Observatorio de las Relaciones Unión Europea – América Latina
European Union – Latin America Relations Observatory
Parque Científico de Barcelona – Edificio Florensa, c/ Adolf Florensa, 8
08028 Barcelona
tel +34 93 403 4479 / fax +34 93 403 4478
info@obreal.org
www.obreal.org

³¹ Ulf Hannerz, *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*, Valencia, Cátedra, 1998, p. 174.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#)..

© CEME web productions 2003 -2007