

América Latina y Europa, modernidad e integración

Carlos Ballesteros

Introducción

La Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE) es una ocasión inmejorable para pensar una relación de gran profundidad histórica en un contexto novedoso e inquietante. Todo el esfuerzo por mantener el intercambio de ideas y abrir alternativas al comercio y la cooperación puede adquirir una alta relevancia si llega a definirse un proyecto conjunto a la altura de los tiempos. Esta posibilidad se confronta evidentemente con el escepticismo dominante, pero la necesidad de acción, convergencia y transformación funge como estímulo y contrapeso en un mundo ensombrecido.

Con más de medio milenio de intercambios, las relaciones entre Europa y América Latina pueden reconocerse por la manera peculiar en que se han entrelazado sus trayectorias. El enfrentamiento de civilizaciones por completo distintas coincide con el inicio de la modernidad, y prácticamente la determina en aspectos sustantivos. En el marco de la Europa imperial se desarrolló un pensamiento de la otredad que sirvió de sustento a la evolución universalista del derecho. Entre tanto, en la América colonial se desplegó un intrincado proceso de asimila-

ción e hibridación de códigos culturales que hoy forma lo que Braudel llamaba las “otras europas”.

Entre el pasado imperial y la construcción de naciones democráticas en Europa y América Latina media una historia paralela con diferentes tiempos e intensidades a ambos lados del Atlántico. Por una parte, la impronta más notable en el Viejo Continente fue la crisis del modelo liberal que dio origen a los totalitarismos; por la otra, en el ámbito latinoamericano, los aspectos más destacados han sido la interferencia hegemónica de Estados Unidos y las grandes dificultades para construir sociedades incluyentes. En la actualidad, Europa y América Latina enfrentan retos mayores para continuar sus procesos de integración económica y política, punto en el que coinciden, aunque las experiencias correspondan a realidades disímboles.

A fin de pensar hacia delante las relaciones interregionales es necesario considerar la propuesta de una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. En este sentido, el primer paso será observar las bases de ese proyecto y su circunstancia, para, posteriormente, señalar las posibles alternativas y, por último, llegar a algunas ideas síntesis. El leitmotiv del texto es entender los procesos de integración como parte de perspectivas distintas de la modernidad y una posible salida a muchas de sus indefiniciones.

Importancia de la dimensión regional

La Tercera Cumbre ALCUE destaca por ser un intento de persistir en la vía de la cooperación y el diálogo, en contraste con la dinámica belicista y competitiva que se ha ido imponiendo a escala global. Asimismo, como iniciativa política, adquiere un valor especial al situarse en el centro de una dinámica que contiene un importante potencial de transformación. El esbozo de

una mayor interacción birregional aparece como el adelanto de lo que puede constituirse en una lógica por completo original dentro de los grandes cambios mundiales.

Es posible fundamentar esta afirmación en términos teóricos. La cuestión regional ha pasado a un primer plano, en la medida que prácticamente redefine el campo disciplinario de las relaciones internacionales.¹ Para una sociedad que se auto-describe como sistema global, la visión clásica del Estado y el territorio da paso a consideraciones distintas que llevan a repensar la soberanía, el ejercicio del poder y los flujos e intercambios a escala planetaria.

La interacción regional constituye una orientación analítica que avanza un conocimiento más adecuado de las transformaciones que son características de la actual transición mundial. Cabe señalar que, en buena medida, las reconsideraciones del ámbito regional han tenido como referencia la evolución del proyecto europeo de integración. A tal experiencia supranacional e intergubernamental se le ha categorizado como la primera forma política internacional realmente posmoderna.² Más allá del debate, lo cierto es que debe tomarse en cuenta el desplazamiento del núcleo conceptual de las relaciones internacionales, en virtud de nociones que subrayan el plano de la extraterritorialidad. Evidentemente, la inspiración de este paso teórico es el desenvolvimiento de regímenes de tipo funcional, como los mercados comunes, pero también responde a un conjunto de procesos, muchos de ellos de matriz técnica, que alteran el orden del mundo y las condiciones actuales de la existencia colectiva.

¹ Cfr. Carlos Ballesteros, "Regiones y Teoría de Sistemas", en Graciela Arroyo Pichardo y Alfredo Romero Castilla (coords.), *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su estudio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 9-25.

² Cfr. John Ruggie, "Territoriality and beyond: Problematizing Modernity in International Relations", en *International Organization*, vol. 47, núm. 1, invierno de 1993, pp. 139-174.

El interés por la dimensión regional ha ido en aumento a medida que se confirman las evoluciones de la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Las referencias a la región constituyen un intento por establecer un conjunto de hipótesis sobre el funcionamiento de la sociedad-mundo. Bajo tal carácter se han desarrollado análisis que si bien no cuentan con el rigor conceptual de un planteamiento acabado, permiten la formulación de nuevas preguntas. Las posiciones que ofrece la investigación actual sobre el regionalismo tienen como común denominador el reconocimiento de una dimensión *meso* de los procesos globales. A partir de tal reflexión contamos con la clave heurística que representa la observación de entidades posnacionales caracterizadas por una cierta coherencia sociológica y geográfica como condición para múltiples formas de acción. Puede entonces plantearse la productividad analítica del término *regiones internacionalizadas*,³ para captar un objeto de estudio que reclama un enfoque multidimensional.

Europa y América Latina son regiones internacionalizadas que confluyen a partir de aspectos sistémicos, pero también de carácter societal y geopolítico. Desde una óptica funcionalista, la aproximación de dos bloques de países, uno con grandes avances en su proceso de integración, y otro con proyectos en vías de definición, obedece a razones comerciales y económicas, derivadas de las nuevas condiciones de competencia global. Sin embargo, los vínculos en desarrollo se sustentan en una gran diversidad de factores, entre los que sobresalen: las semejanzas e identificaciones producto de la historia compartida; la activa interacción de las sociedades; los intercambios técnicos y

³ James Mittelman, "Rethinking 'the New Regionalism' in the Context of Globalization", en *Global Governance*, vol. 2, núm. 2, mayo-agosto de 1996, pp. 189-213.

diplomáticos, así como la posibilidad de encontrar apoyo mutuo en la deriva del sistema internacional.

Pese a tales motivos para desarrollar estrategias comunes, la relación interregional es aún incipiente y está sometida a todo tipo de avatares. Si bien las potencialidades son muy altas, es preciso entender que las condiciones y contingencias, al igual que la propia construcción política de las expectativas, conforman elementos objetivos y subjetivos que explican las dificultades del proceso eurolatinoamericano. En el fondo se encuentra el problema del distinto punto de partida y el peso de los problemas propios de cada bloque, como límites que eventualmente pueden ser trascendidos. Lógicamente, el primer paso es analizar las diferencias y contrastarlas con los intereses comunes.

La circunstancia europea

El punto de partida europeo hacia la Tercera Cumbre ALCUE no podría haber sido más complejo. La trágica entrada del siglo XXI ha representado un cambio radical de circunstancias y una fuerte presión para el proyecto de integración más consolidado del mundo. Si la Unión Europea ya enfrentaba grandes problemas y déficits políticos a consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la guerra de Iraq y el doloroso ataque terrorista del 11 de marzo de 2004 han elevado las tensiones de su entorno y las contradicciones internas. El tema de la seguridad internacional se ha impuesto como una referencia obligada y ha revelado las debilidades estructurales de la Europa posbipolar.

Las exigencias hegemónicas de Estados Unidos han situado a los países europeos en un contexto altamente riesgoso, y provocaron fracturas que no podrán ser revertidas con facili-

dad. No sólo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), sino incluso la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), resintieron el embate de la estrategia de control mundial que ha impulsado el gobierno estadounidense. La opción por el *poder duro* y el unilateralismo de la administración de George W. Bush,⁴ confirmó la fragilidad europea, al tiempo que ha obligado a encontrar soluciones en el marco del proceso de integración.

El enfoque sobre los grandes temas de la seguridad internacional que ha seguido la UE se ha identificado con la opción de mantener la premisa multilateral, de acuerdo con las normas que rigen las relaciones entre Estados. El uso de la fuerza y la amenaza creíble para mantener la estabilidad mundial se ha combinado con medidas que se orientan a la prevención y modificación de las condiciones que propician los conflictos.

La UE se ha construido históricamente como un factor de paz, y está obligada a actuar en función de ese objetivo. Los peligros que acechan a la convivencia pacífica entre las naciones, así como las acciones del terrorismo global, han venido a dar realce a la necesidad de fortalecer las capacidades de la Unión en el plano de la seguridad y la política internacional. La respuesta social y política al atentado del 11 de marzo ha hecho evidente el rechazo a las pretensiones hegemónicas, y puede entenderse como una exigencia de opciones distintas para hacer frente a la violencia.

Aun antes del 11 de marzo se definió la Estrategia Europea de Seguridad, misma que se propone enfrentar el terrorismo y sus causas. La posición europea ante el embate del terrorismo se sostiene sobre la distinción básica de que se requieren conceptos y acciones adecuados a la situación que generan las intervenciones de grupos y redes fundamentalistas. Mientras

⁴ Joseph Nye, "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Iraq", en *Foreign Affairs en Español*, vol 3, núm. 3, julio-septiembre de 2003, pp. 2-12.

Estados Unidos enfatiza el planteamiento de que se trata de una guerra, la Unión define la defensa de las sociedades europeas en términos de una lucha con diversos frentes.

Un rasgo peculiar de los problemas de seguridad en Europa es que corresponden cada vez más al frente externo. La UE no se encuentra amenazada directamente por Estados o alianzas, pero su seguridad está en función de la inestabilidad que provocan los conflictos con efectos globales, en particular los que surgen del entorno inmediato. Asimismo, la crisis del sistema multilateral representa un riesgo mayor ante las grandes asimetrías del poder mundial.

De manera lamentable, el avance de la PESC ha encontrado demasiados obstáculos, aun cuando parece que recientemente se ha retomado el camino definido en Maastricht. Después de los desencuentros de 2003, han emergido iniciativas que propician la conformación de un esquema europeo de seguridad y defensa. En dicho esquema la OTAN juega un papel central, pero se reconoce que Europa debe asumir la responsabilidad principal por su seguridad. Aun así, lo cierto es que la aportación europea a la llamada *hard security* a escala global, e incluso regional, seguirá siendo modesta, en comparación con el hiperpoder de Estados Unidos. Esta asimetría conduce a dar mayor relieve a las contribuciones de la Unión en el campo de la *soft security*, que puede resultar mucho más importante en las circunstancias actuales del mundo.

En términos generales, y más allá de las intervenciones específicas a favor de la paz mundial, la UE es en sí misma una estructura que propicia la estabilidad por la vía de la integración. Ése fue su comienzo, y las sucesivas ampliaciones han contribuido a la afirmación democrática del continente. Sin embargo, como lo anuncia la quinta extensión del proyecto comunitario, debe tenerse en cuenta que habrá problemas al llegar a los límites de la integración regional.

Pese a que nada es previsible por completo en términos históricos y políticos, puede decirse que la Unión Europea cuenta con los instrumentos suficientes para manejar la complejidad regional, incluso un poco más allá de los límites que se han conformado a partir del 1 de mayo de 2004. Sobre esta base, y con el respaldo que representa la segunda ampliación de la OTAN, Europa tiene posibilidades de seguir contribuyendo a la creación de un espacio de estabilidad más extendido. Aun con eso, la agenda es demasiado amplia y demasiado urgente. La influencia de la UE en los Balcanes es muy importante porque aporta orientación democrática a naciones que todavía se debaten en conflictos étnicos. Es también necesaria una mayor aproximación a Rusia y a las naciones que formaron parte de la URSS. Sin embargo, la tarea más difícil en este proyecto de conformación de condiciones de estabilidad se encuentra en el Mediterráneo y el Medio Oriente. El punto focal es, por supuesto, la cada vez más violenta confrontación entre israelíes y palestinos, misma que ha dado pie a todo un conjunto de procesos vinculados a la reciente ola terrorista.

En síntesis, es posible apreciar una sobrecarga de demandas de acción para la UE en el plano de la seguridad regional y la política internacional. Si a esto se le agregan los problemas de la quinta ampliación, el debate inacabado sobre el Tratado Constitucional, y el bajo crecimiento de las economías más grandes, puede inferirse que no queda mucho espacio para desarrollar una alianza estratégica con América Latina.

Pese a todo, la integración europea —que es continuación y trascendencia de un proyecto de modernidad— cuenta con grandes recursos. Su ampliación y afirmación a partir de una estrategia progresiva la conduce a asumir un papel más importante en el plano internacional. En consecuencia, deberá proseguir el camino que ya ha avanzado en lo referente a su política latinoamericana.

América Latina, la persistencia de la incertidumbre

Del lado de América Latina, el punto de partida rumbo a la Tercera Cumbre ALCUE y el escenario en el que se inscribe ésta también han resultado muy complicados. El optimismo democrático de los años recientes parece haberse diluido y los efectos de las crisis económicas han minado los esfuerzos de integración, al tiempo que los intereses de Estados Unidos siguen siendo un factor de división.

Los países latinoamericanos han iniciado el siglo XXI en una precaria situación económica y social, lo que representa un obstáculo mayor para enfrentar los retos de la globalización. El documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), titulado “La brecha de la equidad en América Latina y el Caribe”, del 15 de marzo de 2000, es un diagnóstico que no da lugar al optimismo. El dato principal sigue siendo el alto porcentaje de la población atrapada en las redes de la pobreza (36% del total de hogares), aun cuando se señala que la recuperación económica en 11 de 14 países ha permitido una reducción de cinco puntos porcentuales respecto a los índices de la década perdida. Sin embargo, ese leve mejoramiento en las condiciones sociales se ve oscurecido por la persistencia de la polarización extrema en la distribución del ingreso. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, como lo muestra el hecho de que la cuarta parte de la riqueza se encuentra en manos de 5% de la población, mientras que los sectores más pobres sólo reciben 7.5% del ingreso regional. La consecuencia es que en el subcontinente 220 millones de personas, es decir, 45% de los latinoamericanos, viven con muy escasos recursos. De ellos, 150 millones (30% de la población) subsisten con menos de dos dólares estadounidenses al día.⁵

⁵ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, CEPAL, 2002, 280 pp.

La pobreza es un fenómeno persistente en América Latina, que obedece a múltiples factores. Dadas sus dimensiones y complejidad no puede reducirse a las cuestiones referentes al desarrollo económico, aun cuando éste sea una condición fundamental para saldar la enorme deuda social de la región. Por desgracia, la evolución de las economías latinoamericanas no muestra una tendencia constante al crecimiento, y éstas siguen siendo presa de contingencias destructivas como la reciente crisis argentina. El panorama es desalentador porque, pese a los ajustes macroeconómicos, el riesgo de un retorno a la situación de los años ochenta parece ser muy alto. Una vez más vuelve a discutirse el problema de la deuda externa, que asciende a 749 000 millones de dólares,⁶ y que implica una altísima transferencia de recursos financieros netos fuera de la región.

Aun cuando la situación varía de país a país, las bajas tasas de crecimiento, la inestabilidad económica y la desigual distribución del ingreso, así como la debilidad progresiva de las políticas sociales, se traducen en el deterioro de condiciones de vida de por sí precarias. La contracción del mercado laboral y la caída de las remuneraciones reales impulsan el crecimiento del sector informal de la economía y la migración. El marco de tales procesos es la inoperancia cada vez más patente del estado de derecho, minado por la corrupción, el estancamiento educativo y un incremento prácticamente insalvable de las demandas sociales.

En tales circunstancias se explica la preocupación por el futuro de la democracia en América Latina. Los cambios alentadores que siguieron al fin de las dictaduras y de los regímenes de partido prácticamente único han evolucionado hacia la incertidumbre. El balance político actual tiene más sombras

⁶ *Id.*, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2002, 126 pp.

que luces. Sobre el particular, conviene remitirse al informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*,⁷ en el que se presenta una perspectiva problemática del desarrollo democrático de la región. El argumento central es que si bien se ha avanzado de manera importante en lo referente a los aspectos electorales, las carencias institucionales, el entorno social desfavorable y las deficiencias de los Estados dejan la puerta abierta a eventuales regresiones.

Todo parece indicar que la consolidación de la democracia en América Latina requerirá de tiempo y grandes esfuerzos por parte de la ciudadanía y las fuerzas políticas. Además, en una concepción más amplia de vida democrática, falta todavía un largo camino en el proceso de expansión de libertades y en lo relativo a la generación de oportunidades universales para lo que se define como desarrollo humano. La gran amenaza para la consolidación democrática en la región es el incremento de las desigualdades, que es impulsado por la operación disfuncional de los mercados, al igual que por distorsiones y parasitismos en el ámbito estatal.

La inserción de América Latina en la modernidad política sigue siendo un proyecto inconcluso. En lo inmediato se presentan problemas de orientación debido a los decepcionantes resultados sociales de los ajustes económicos, las dificultades de los gobiernos progresistas para cumplir con sus promesas electorales, y la persistencia de distintas expresiones del populismo, así como de movimientos radicales que llegan a establecer vínculos con el narcotráfico. La propia magnitud de los problemas marca las necesidades de un extenso proceso de democratización que tiene un carácter perentorio.

⁷ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Perú, PNUD, 2004, 255 pp.

La polarización social de los países latinoamericanos, en combinación con la limitada viabilidad de sus economías y la fragilidad de sus democracias, resulta una base muy inestable para grandes proyectos de integración. Aun así, se han desplegado diferentes alianzas económicas que aparecen como vías hacia un mejor desarrollo. En las difíciles condiciones de América Latina, la creación de sinergias a través del intercambio administrado y la cooperación política significa un aliento para la modernización de las economías y los Estados. El problema estriba en que coexisten múltiples iniciativas que siguen lógicas diferentes, donde la constante es la dificultad para hacer coincidir los intereses nacionales, la perspectiva regional y la hegemonía que ejerce Estados Unidos.

Integración y estrategia interregional

En América Latina la idea integracionista viene de lejos y está incorporada a la visión de una modernidad posible, limitada, no obstante, por la realidad de proyectos nacionales con distintos grados de consolidación. Tras décadas de ensayos, las integraciones latinoamericanas han retomado sus objetivos en el intento por lograr una rearticulación con la economía globalizada. En el presente coinciden un conjunto de subregionanismos y acuerdos comerciales que distan mucho de una eventual convergencia bajo un enfoque común. Esta circunstancia es la que ha dado oportunidad al planteamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovida por Estados Unidos. De forma esquemática, las definiciones sobre la integración de América Latina oscilan actualmente entre el enfoque estadounidense y la opción abierta por el éxito relativo del Mercosur.

En este contexto, el diálogo entre América Latina y Europa tiene que superar muchos obstáculos para llegar a consensos. No es tanto un diálogo entre estructuras regionales con posiciones comunes plenamente reconocibles, sino, más bien, un proceso de aproximación entre países y grupos de países en torno a coincidencias de carácter general. De tal manera, los acuerdos alcanzados en las cumbres birregionales de Río y Madrid constituyen logros notables que tienen como antecedente los más de 30 años de relaciones institucionalizadas entre la UE y América Latina. El concepto de asociación estratégica basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales son su expresión más acabada.

El despliegue del “nuevo regionalismo”⁸ de los noventa resultó favorable a un cambio en las relaciones birregionales, al incorporar temas políticos, sociales, ambientales y de seguridad, que complementan el enfoque comercial y económico de la integración. Los acuerdos de asociación económica, concertación política y cooperación entre la UE, México y Chile, así como los avances en ese sentido con el Mercosur, son parte de un nuevo modelo de relaciones, en el que puede incluirse el diálogo con el Grupo de Río y los vínculos con los países andinos y centroamericanos. Dentro de ese modelo tienen un lugar importante las cumbres ALCUE, en la medida que permiten la deliberación sobre las orientaciones generales de la colaboración entre regiones.

Debe subrayarse la existencia de una amplia red de relaciones estructuradas entre la UE y América Latina. Los intere-

⁸ José Antonio Sanahuja, “Paz, democracia y desarrollo en la asociación estratégica UE-ALC: perspectivas para la Tercera Cumbre Interregional (Guadalajara, México, 2004)”, en Juan Pablo Soriano, Jordi Bacaria *et al.* (coords.), *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz*, México, ITAM-IEIE/Fund. Konrad Adenauer/Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 87.

ses comunes le han dado consistencia y continuidad a las múltiples interacciones de los Estados, las organizaciones y las sociedades. Un elemento notable es que el proceso de integración europeo ha servido de punto de referencia y modelo alternativo, en particular en el caso del Mercosur. Sin embargo, el último lustro ha concentrado un conjunto de condiciones desfavorables para el avance de los proyectos esbozados durante la Primera Cumbre ALCUE. La idea de una asociación estratégica no ha llegado a trascender, a causa de factores económicos —de manera central el desarrollo de la nueva ronda de negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC)— y políticos —en particular la ya mencionada subordinación de la agenda mundial a los temas de la seguridad y el combate al terrorismo.

La situación actual ha llevado a una devaluación estratégica de América Latina desde la óptica europea.⁹ Paralelamente, en la región latinoamericana no se han desarrollado iniciativas con el peso suficiente para subsanar la tendencia al distanciamiento político. Se mantiene, eso sí, la dinámica comercial y el flujo de inversiones, aunque, en términos estrictos, han favorecido más a Europa.¹⁰ En este aspecto están de por medio las diferencias entre los países latinoamericanos y los europeos referentes a las distorsiones del mercado agrícola debido a la política comunitaria de subsidios, como se observó en la Quinta Reunión Ministerial de la OMC, realizada en Cancún, en septiembre de 2003. Asimismo, la prioridad conferida a México y Chile —los países más comprometidos con la perspec-

⁹ *Ibid.*, p. 99.

¹⁰ Rosa María Piñón Antillón, "La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: ¿mito o realidad?", en R. M. Piñón Antillón (coord.), *La Cumbre de Guadalajara 2004. ¿Una alianza histórica o una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?*, México, ECSA México/Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2004, pp. 25-56.

tiva comercial estadounidense—, y el dejar en segundo plano al Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) y Centroamérica, pueden entenderse como una opción estratégica por parte de Europa, que, sin embargo, ha propiciado una diferenciación que afecta el desarrollo de las relaciones birregionales.

Por otra parte, los avances en los temas de la democratización, la paz y la seguridad han sido más bien escasos porque no se ha logrado fijar posiciones comunes en cuestiones cruciales del proceso internacional, ni incidir realmente en una cooperación ampliada. Como pudo observarse en la guerra de Iraq de 2003, México y Chile recurrieron a los cauces bilaterales al momento de fijar su posición en el Consejo de Seguridad, a lo que contribuyeron las divisiones europeas entre países a favor y en contra de la posición de Washington. Las relaciones políticas entre América Latina y Europa no han estado a la altura de las nuevas condiciones internacionales. Tampoco ha habido progreso en los aspectos relativos a la consolidación democrática y la cooperación para el desarrollo. Las posiciones de la UE sobre Venezuela y Cuba pueden calificarse de polémicas en cuanto a su contribución efectiva a la solución de los problemas de ambos países.¹¹ Otra cuestión preocupante es la falta de consenso frente al conflicto colombiano, sobre todo después de la inclusión, promovida por España, del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la lista de organizaciones terroristas. Del mismo modo, los predicados políticos y de concertación de los acuerdos de asociación con México y Chile no han ido más allá de las buenas intenciones.

Sobre el tema de la ayuda al desarrollo es preciso tomar en cuenta que los extensos compromisos de la UE, originados por

¹¹ Celestino del Arenal, "Estados Unidos y la política latinoamericana de España", en *Política Exterior*, núm. 93, mayo de 2003, p. 188.

las “guerras hegemónicas”,¹² limitan de manera importante los recursos disponibles. Los fondos destinados a Afganistán e Iraq superan con creces el presupuesto para toda Latinoamérica. La ampliación hacia el Este y la “nueva política de vecindad”, al igual que los programas para los países balcánicos, representan limitaciones suplementarias. Además deben tomarse en cuenta las discrepancias entre la Comisión y el Parlamento respecto a la cooperación de la Comunidad con los países de Asia y América Latina. Las enmiendas del Parlamento a las propuestas de la Comisión establecen que debe haber dos líneas presupuestarias, una para Asia y otra para América Latina; asimismo, que se debe evitar una reducción de fondos para la segunda región, con lo que el monto de recursos para el periodo 2003-2006 sería de 1515 millones de euros. No obstante, las diferencias entre las instituciones comunitarias han proseguido, e incluso fue necesaria una intervención del Parlamento para evitar una reducción del presupuesto en 2004.¹³

Como puede observarse, son muchos los problemas de fondo que están presentes en los debates y discursos de la Tercera Cumbre ALCUE. Se requiere un nuevo impulso al diálogo político y a la asociación estratégica, a fin de evitar una mayor deriva en las relaciones birregionales. Se debe abordar la agenda ampliada en materia de paz y seguridad bajo un enfoque multidimensional. También tendrán que tratarse los aspectos que han limitado el avance de las negociaciones entre la UE y el Mercosur, al igual que con la CAN y Centroamérica. Es neces-

¹² J. A. Sanahuja, “Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo”, en *Le Monde Diplomatique* (edición española), octubre de 2003, p. 3.

¹³ José Javier J. Fernández Fernández, “Un grito a favor del refuerzo de la asociación política y social birregional en vísperas de la Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina”, en J. P. Soriano, J. Bacaria *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 80.

rio que los objetivos de desarrollo se consideren de manera integral y con referencia a las políticas que impiden un intercambio comercial sobre bases justas, en particular en el ámbito agrícola. En función de cuestiones tan diversas, pero interrelacionadas, resulta un acierto que la reunión de Guadalajara tenga como línea guía el tema de la cohesión social. Este enfoque, que se identifica con el modelo europeo de integración, representa una alternativa al reduccionismo comercial de la hegemonía estadounidense. La Tercera Cumbre ALCUE puede ser una oportunidad para afirmar la capacidad de innovación de una estrategia interregional que atraviesa por una etapa de incertidumbre.

Síntesis estratégica

El gran riesgo de las relaciones eurolatinoamericanas es que se queden detenidas en la situación presente. La opción por la inercia y el formalismo sería altamente nociva porque se perdería credibilidad y, lo que es peor, la posibilidad de poner un dique al deterioro de las relaciones políticas globales. Para evitar que el proyecto iniciado en Río de Janeiro en 1999 naufrague en la improductividad es necesario retomar los planteamientos estratégicos originales y adaptarlos a las nuevas problemáticas que comparten las dos regiones.

Los requerimientos esenciales para el desarrollo de las relaciones entre Europa y América Latina pueden estructurarse en tres grandes campos: fortalecimiento del multilateralismo; estructuración de políticas para favorecer la cohesión social, y promoción de la integración regional y subregional en Latinoamérica, tal y como lo ha propuesto el Segundo Foro Académico sobre el Futuro de las Relaciones entre la Unión Europea,

América Latina y el Caribe.¹⁴ En estos tres espacios caben temas de carácter urgente y también propuestas derivadas de la imaginación política de las instituciones, los gobiernos y las sociedades.

En lo tocante al multilateralismo, puede afirmarse que un punto de interés común entre las regiones es impedir la erosión —debida al ejercicio unilateral del poder por parte de Estados Unidos— de las estructuras instituidas para preservar la paz y la seguridad internacionales. Al respecto surgen cuestiones de gran magnitud y trascendencia, como la necesidad de reactivar el fundamento normativo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); impulsar una reforma a fondo de toda su estructura, y redefinir sus limitaciones funcionales como apoyo a una posible democracia cosmopolita.

La contribución conjunta de Europa y América Latina podría apoyarse en la propuesta del Foro Parlamentario Euro-latinoamericano, en el sentido de promover y suscribir una Carta Eurolatinoamericana para la Paz y la Seguridad. De conformidad con tal iniciativa, podría plantearse una cooperación ampliada en temas cruciales como las negociaciones comerciales multilaterales; la reforma del sistema financiero internacional, incluida la reconsideración del problema de la deuda externa de los países pobres; el medio ambiente y el desarrollo sustentable, así como los aspectos vinculados a los flujos migratorios y, por supuesto, la lucha contra el terrorismo, considerada en un contexto más amplio y comprehensivo que la estrecha visión militar.

La orientación conceptual y política que ofrece el tema de la cohesión social tiene dimensiones importantísimas tanto en

¹⁴ Segundo Foro Académico sobre el Futuro de las Relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, coordinado por R. M. Piñón Antillón, México, mayo de 2004. Documento de trabajo.

los ámbitos regional, nacional y subnacional como en lo referente a la dinámica multilateral. El vector principal en el caso de la cooperación entre Europa y América Latina es la lucha contra la pobreza. Ante una problemática tan compleja, debe aceptarse que sólo es posible incidir en aspectos limitados de ésta, aunque sumamente importantes. Algunos puntos clave pueden ser la manera de colaborar a fin de cumplir con la metas fijadas por la ONU para el 2015; la mayor apertura del mercado comunitario a los productos latinoamericanos; la renegociación e incluso condonación de deudas que pesan sobre los países más pobres, y el diseño de mecanismos con objeto de incrementar sustancialmente los recursos que puedan impulsar proyectos estratégicos. En relación con este último punto existe ya una propuesta del Parlamento Europeo, presentada en la Cumbre de Madrid, para establecer un Fondo de Solidaridad Birregional compuesto por recursos de la UE, los Estados latinoamericanos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. También debe incorporarse la promoción de programas, más extensos que los actuales (ALFA, ALβan, @LIS), en materia de educación, ciencia, tecnología e intercambio cultural. Asimismo sería útil debatir la pertinencia del enfoque europeo respecto de la cohesión social y el apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME), a la luz de sus logros más destacados.

Por último, con respecto al impulso a los procesos de integración regional y subregional en América Latina y el Caribe, debe tomarse en cuenta la necesidad de concluir a tiempo la negociación del acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur, como un paso importante hacia una mayor articulación birregional. De igual modo tendría que avanzarse en lo que se refiere a acuerdos de cuarta generación entre la UE, la CAN y Centroamérica. Sobre esta base podría pensarse en iniciativas de carácter más global para generar un proceso de integración, de

índole más comprensiva que el ALCA, centrado en objetivos sociales y apoyado por la asociación estratégica con Europa.

Las posibilidades de la relación entre Europa y América Latina son muy amplias, pero exigen de una visión de largo plazo y una concepción superior de la historia, la política y la economía. Si se piensa de esta manera habrá siempre una apertura hacia un futuro definido por la voluntad común de superar obstáculos y dar nuevos contenidos a la interacción de las sociedades europeas y latinoamericanas.

Consideraciones finales

El trayecto recorrido por Europa y América Latina en los últimos tiempos constituye sólo un momento de una larga relación histórica. Lo importante de la situación actual es que, aunque compleja, ofrece la oportunidad de crear una síntesis conceptual y política a partir de condiciones inéditas para el diálogo. Por la parte latinoamericana existe una necesidad de Europa en muchos sentidos, pero sobre todo en su función de referente y equilibrio en un contexto internacional dislocado. Por la parte europea, los vínculos con la América hispana y portuguesa representan una forma concreta de dar trascendencia al proyecto de integración que resume los logros más importantes del pensamiento político moderno.

La presente fase de la mundialización se parece a la que se vivió en el siglo XVI, tras el descubrimiento de América y la violenta entrada de Europa en la modernidad. En ese entonces se llegó a una reflexión filosófica que tuvo como resultado la invención de los derechos humanos en el marco renacentista. Las obras de Hugo Grocio, Francisco de Vitoria y Francisco Suárez son un legado valiosísimo para un extenso proceso de emancipación que aún no termina. Hace falta un pensamiento político

de nuestra época capaz de situar una nueva línea de horizonte. Mientras tanto, algunas ideas que van más allá de la lógica del Estado nacional sirven de orientación importante. Con ellos como fundamento puede avanzarse en el diálogo que han establecido Europa y América Latina en busca de alternativas a una modernización excluyente y peligrosa.

Para lograr un proyecto renovado de cooperación económica, así como el fortalecimiento de la dimensión social de las relaciones birregionales, la intensificación de los intercambios culturales y la cooperación estrecha para integrar un orden jurídico del tercer milenio, el principal requerimiento es la voluntad política. Esta voluntad se construye sobre la base de un análisis objetivo, pero también a partir de la capacidad para asumir programas de transformación de largo alcance.