

**V Congreso europeo CEISAL de latinoamericanistas:
Las relaciones triangulares entre Europa
y las Américas en el siglo XXI: expectativas y desafíos**

**SIMPOSIO: HIST/RI-4. El mundo norandino
desde las reformas borbónicas hasta la actualidad**

**PONENCIA: “CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LAS RELACIONES
BIRREGIONALES DE AMÉRICA LATINA CON LA UNIÓN EUROPEA”**

**AUTOR: MARTHA ARDILA, Politóloga internacionalista, profesora e investigadora
de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente, docente invitada en el
Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Sorbonne Nouvelle III, Paris.**

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES DE AMÉRICA LATINA CON LA UNIÓN EUROPEA

MARTHA ARDILA¹

Durante muchos años, las relaciones entre América Latina y la Unión Europea estuvieron marcadas por un mutuo desinterés: La primera privilegiaba la profundización de vínculos con Estados Unidos y la segunda lo hacía con sus antiguas colonias en diversas partes del mundo en África, el Pacífico y el Caribe Insular. Con la ampliación de la Unión Europea ahora a 27 miembros, podría pensarse que el Viejo Continente privilegia sus relaciones hacia sus nuevos miembros y que continúa su desinterés hacia América Latina.

Sin embargo, en este artículo se sostiene que dichas relaciones atraviesan una transición y un momento de definiciones, motivadas por dos aspectos. En primer lugar, la relevancia que han adquirido los nuevos temas de la agenda internacional que aparentemente resultan convergentes en la relación birregional; y en segundo lugar, el tipo de relación de Estados Unidos con América Latina, más que todo a raíz de las nuevas tendencias que actualmente atraviesa la región.

Las relaciones interinstitucionales entre la Unión Europea y América Latina cuentan con una gran trayectoria. Se fundamentan en más de tres décadas de cooperación y construcción de acuerdos birregionales, subregionales y bilaterales que a su vez han dado lugar al surgimiento de instrumentos y espacios de diálogo, articulación y concertación en los que también han participado terceros países². El desarrollo de dicho relacionamiento no es un hecho aislado o de simple voluntad política sino que responde a una serie de cambios sistémicos e internos tanto de América Latina como del Viejo Continente.

Dentro de este contexto, el presente artículo cuestiona acerca de si ¿se profundiza la convergencia, o se amplía la diversificación?, ¿Qué diferencias regionales se perciben?, ¿Qué sucede con los nuevos temas de la agenda internacional como la migración que resulta prioritaria para América Latina? Se concluye que la convergencia de las relaciones con América Latina, requiere de una actitud diferente frente a temas como la migración, y se perciben variaciones regionales frente al futuro de las relaciones de América Latina con la Unión Europea.

¹ Politóloga internacionalista, profesora e investigadora de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente, docente invitada en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Sorbonne Nouvelle III, Paris.

² Teló, Mario, "Globalización, regionalismo y gobierno mundial: Europa, Asia, América Latina", en Francisco López Segrera, Editor, Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Thetonio Dos Santos., Caracas, FLACSO, 1998.

NUEVAS INTERACCIONES Y NECESIDADES BIRREGIONALES

En la post Guerra Fría el sistema internacional se modifica tendiendo a la creación de regiones, de nuevas alianzas y de nuevos vínculos de cooperación. Se buscan nuevas alternativas que aluden a la construcción de entidades interestatales o supranacionales, sean estas organizaciones internacionales, regimenes internacionales o acuerdos, que se adapten mejor al manejo de la interdependencia y la interconectividad para la realización de los fines del Estado³. Dado que la interdependencia extiende el alcance de los temas afectados por la política internacional, contribuye al incremento en la densidad y la regularidad de la interacción interestatal. Es por ello que las coaliciones internacionales se hacen atractivas. El resultado lógico ha sido tender a considerar que la inestabilidad e incertidumbre del sistema internacional debe buscar el orden en la regionalización más que en el multilateralismo.

La regionalización en términos de Grudel⁴, adquiere el carácter de un instrumento para enfrentar los múltiples asuntos mundiales generados por la interdependencia y la interconectividad. Se construyen coaliciones gubernamentales que ven en la unión la capacidad de actuar. El resultado ha sido un Nuevo Regionalismo manifiesto en creciente diversidad de formas que parece tender a ser un rasgo duradero del sistema internacional.

A su vez, Keohane y Nye señalan como las organizaciones intergubernamentales –en este caso las de carácter regional- producen beneficios tanto para las potencias como para los países de menor peso político, económico y social. El poder de los Estados de mayor peso podrán así influir a un menor costo, proporcionándose a su vez, el espacio para que los estados de menor tamaño aprovechen las estructuras y el liderazgo de dichas organizaciones.

En este sentido, Van Veen define el interregionalismo como los “contactos cooperativos entre regiones para tratar asuntos de interés mutuo frente a fenómenos específicos”. Como complemento y de acuerdo a José Antonio Sanahuja⁵ podemos distinguir:

1. Relaciones birregionales o de grupo a grupo, con lo que se busca una interlocución regular y formal donde se debaten temas de cooperación y en algunos casos de la agenda internacional.
2. Acuerdos transregionales, “cuya membresía es mas difusa y no coincide necesariamente con organizaciones regionales. Puede incluir miembros de

³ Van Veen, Edwin, “Order in World Politics; An inquire into the Concept, Change and the EU’s Contribution”, en UN-CRIS. Occasional Papers/17, 2006

⁴ Grudel, Jean, “new Regionalism and Modes of Governance-Comparing US and EU Strategies in Latin America”, en European Journal of International Relations, University of Sheffield-Sage Publications and ECPR-European Consortium for Political Research, Vol 10 (4), 2004, págs 603-626.

⁵ Sanahuja, José Antonio, “las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe desde Madrid a Guadalajara ydespués”, II Foro Euro latinoamericano Caribeño de la Sociedad Civil, Pátzcuaro, Michoacán México, 24-26 de marzo de 2004.

más de dos regiones y la creciente complejidad de la agenda que se maneja puede llevar al desarrollo de estructuras institucionales propias”⁶ . En esta modalidad los estados y las instituciones regionales participan individualmente con una agenda propia y principalmente económica aunque también de seguridad y medio ambiente.

3. Relaciones entre grupos y potencias medias regionales⁷. Se trata de una mezcla de las dos en la que debido a la visibilidad e importancia se da un trato diferente y preferencial.

Las diferencias en los niveles de integración e institucionalización afectan la capacidad de interacción y concertación entre las regiones como actores del sistema internacional. A su vez, las dinámicas de la cooperación y competencia entre los tres polos de poder Estados Unión, Unión Europea y Asia-Pacífico-, determinan las posibilidades y límites del interregionalismo tanto en el ámbito económico como en el estratégico y en el equilibrio de poder.

El nuevo regionalismo depende a su vez de dinámicas endógenas intraregionales y de cómo actúan diferentes actores nacionales, estatales y subregionales, que se ven afectados por una serie de factores como son la idiosincrasia. A su vez, la multiplicidad de actores estatales y la falta de coordinación y liderazgo, puede hacer que la defensa de los intereses nacionales lleve los temas subregionales a un segundo plano. Asimismo hay rasgos que inciden como el tamaño, los recursos naturales, la ubicación geográfica, la historia, el desarrollo económico y político, determinan un mayor o menor influencia en la toma de decisiones o en la configuración de la agenda regional. Es así como Brasil, México y Venezuela, calificados como potencias medias regionales tienen mayores posibilidades de interactuar positivamente con la Unión Europea.

De otra parte, es igualmente relevante considerar el nivel de institucionalización de los temas de la agenda sobre los cuales existe un diálogo interregional. Si bien existen regiones con un alto grado de desarrollo normativo e institucional, este complejo entramado legal no siempre contempla no todos los temas de la agenda global, los cuales son tratados de manera individual por los Estados al interior de la región o pueden generar resistencias internas que dificulten una posición de consenso unificada.

⁶ Ruland, Jurgen, “The European Union as an Inter-and Tran regional Actor: Lessons for Global Governance from Europe’s Relations with Asia”, en National Europe Centre, Paper No 13, University of Freiburg, 3.4 July de 2002.

⁷ En América Latina, las potencias medias regionales se caracterizan por:

1. La intención de tener una política activa y diferenciada aunque se presencien factores estructurales que puedan obstaculizarlas (como el papel hegemónico de Estados Unidos)
2. El estatus regional
3. El liderazgo
4. Las capacidades políticas, económicas y militares
5. La voluntad política de ampliar los márgenes de participación.

Es así como el desarrollo de las relaciones interregionales de los últimos 30 años ha sido conducente a la creación de un complejo de vínculos políticos y económicos de carácter regional protagonizados por actores gubernamentales, no-gubernamentales y privados que han servido para dar soluciones integrales a los problemas y las necesidades birregionales. En este contexto, la relación de América Latina con la Unión Europea adquiere un gran significado aunque ella se encuentra influenciada por la relación con los Estados Unidos.

COOPERACION CONDICIONADA Y FRACTURAS BIRREGIONALES

Las relaciones latinoamericanas con Europa pasan por los Estados Unidos, de ahí que tanto analistas como tomadores de decisiones se refieran a una “alianza o asociación estratégica triangular”⁸, debido a los vínculos históricos tan estrechos de esta potencia con la región.

No obstante durante los últimos años y sobre todo después del 11 de septiembre de 2001 diversos analistas internacionales⁹, señalan que se presenta un creciente desinterés de Estados Unidos en la región. Y es que si bien hay países como Colombia, Venezuela, Brasil y México en los que Estados Unidos tiene un interés priorizado, dicha relación ha estado concentrada y condicionada al tema de seguridad¹⁰. Dentro de esta problemática se incluyen otras como terrorismo, drogas ilícitas y migración.

En particular, las relaciones con la región andina adquieren un carácter pragmático y selectivo debido a que el proceso de globalización e interdependencia económica y el cambio en la estructura del sistema internacional, han logrado transformar la lógica de vinculación con los Estados Unidos. El hecho de que en la Región Andina se ubique países –como Colombia, Venezuela y Bolivia- que coloquen en peligro la estabilidad norteamericana, incide en la bilateralización y priorización que viene predominando desde hace algunos años.

⁸ Wolf Grabendorff, “Latin America and the European Union: A Strategic Partnership?”, in Riordan Roett and Guadalupe Paz, Ed., Latin America in a Changing Global Environment, Lynne Rienner Publishers, 2003; también, Maihold, Gunther, “La Cumbre de Viena entre América Latina y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas”, en Real Instituto Elcano, No 59, 2006.

⁹ Hakim, Peter, “¿Pierde Washington a América Latina?”, en Foreign Affairs En Español, Vol 6 No 1, enero-marzo de 2006. También, Jorge Castañeda, “The Forgotten Relationship”, en Foreign Affairs, Mayo-Junio 2003. También, Claudio Fuentes, Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos- América Latina post 11/9/2001, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2004.

¹⁰ Puede consultarse a Martha Ardila, “Evolución de las relaciones Estados Unidos-América Latina”, en Aldo Olano, Editor, América Latina: herencias y desafíos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Pretextos, 2003; y Martha Ardila, “Brasil y la Unión Europea en la agenda Estados Unidos-región andina”, en Colombia, Tensiones y Perspectivas, Caracas, Nueva Sociedad, No 192, 2004.

Por otra parte, a pesar de que durante los últimos tiempos Europa tiende hacia una integración, se perciben grandes diferencias en su interior relacionadas principalmente con su ampliación, la existencia del Euro como moneda única y las dificultades para tener una política exterior común lo cual fue muy claro con las consultas realizadas frente a la Constitución Europea. Resulta claro que se está ante una Europa con diferencias en su desarrollo económico y político. Y estas asimetrías resultan más notorias con el ingreso de países del antiguo bloque oriental y en sus relaciones de cooperación hacia América Latina. No obstante, desde 1958 cuando se da inicio a lo que mas adelante sería la Unión Europea, aparentemente, su interés en América Latina ha venido aumentando sobretodo con el acuerdo de cooperación con los países andinos en 1983 y el ingreso de España y Portugal en 1986.

La Unión Europea privilegia una serie de relaciones a nivel de grupos regionales y aquí es donde las relaciones de la región andina con la Unión Europea adquieren un significado especial, a pesar del retiro de Venezuela. No obstante Chile, que se había ausentado, ingresa de nuevo en el 2006 como miembro asociado.

Además del retiro de Venezuela, estas relaciones también se ven afectadas por la falta de consensos y alianzas dentro de la región donde se presenta un fraccionamiento, una bilateralización y unas relaciones muy estrechas con Estados Unidos sobre todo en los casos de Colombia y Perú. Y es que las relaciones económicas y comerciales con Estados Unidos resultan prioritarias para los sectores empresariales, debido a que el 43.3% de las exportaciones de Colombia, el 25.8% del Perú, el 37.7% del Ecuador y el 14.1% de Bolivia se dirigen a los Estados Unidos¹¹. Asimismo a nivel extracomunitario, Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial de los países andinos, con una estructura porcentual del 35 por ciento para el 2006¹²

No obstante, con la llegada de los llamados gobiernos de “izquierda”, principalmente en Suramérica¹³, se presencia un distanciamiento frente a Estados Unidos así como un resurgimiento del nacionalismo y apoyo a la “asociación” sea ésta integración, regionalismo, o birregionalismo. Estos nuevos gobiernos significan la madurez de la democracia en América latina y la convivencia pacífica entre Estados Unidos y América Latina pese a sus diferentes concepciones. De ninguna manera dichos gobiernos han planteado una ruptura con el modelo de desarrollo, pero si resulta claro que llegaron al poder criticando el neoliberalismo y prometiendo políticas con un mayor contenido social.

¹¹ www.comunidadandina.org

¹² Secretaria General de la Comunidad Andina, Indicadores económicos de la Comunidad Andina 2002-2006, enero 2007.

¹³ Dentro de esta nueva “izquierda” hay diferencias sustanciales: unas son más ideológicas como la de Hugo Chávez y Evo Morales, mientras que otras más pragmáticas. Puede consultarse: Petkoff, Teodoro, “Las dos izquierdas”, en Nueva Sociedad, No 192, mayo-junio, 2005. También Georges Couffignal, “L’Amérique Latine vire-t-elle a gauche?”, en Politique internationale, La Revue No 111, Printemps, 2006.

De todas maneras y teniendo en cuenta el actual escenario latinoamericano podríamos señalar que en el ámbito andino, hay dos grupos de países: por un lado, Colombia, Perú, México y algunos centroamericanos, que tiene tratados de libre comercio con Estados Unidos, y por el otro, el resto de países que muestran mayores niveles de autonomía y se muestran mas partidarios del regionalismo que de la bilateralización.

A su vez, existe una trayectoria histórica relacionada con el fortalecimiento de relaciones de los países andinos con Estados Unidos. Tan solo hoy en día se presencia una fractura –aunque nunca un rompimiento de relaciones-de Venezuela y en menor medida de Bolivia. El gobierno de Hugo Chávez utiliza un lenguaje agresivo contra el de George W. Bush aunque continua abasteciendo de petróleo a ese país, siendo el cuarto proveedor luego de Arabia Saudita, México y Canadá, vendiendo un 60 por ciento de sus exportaciones a los Estados Unidos.

De todas maneras con Estados Unidos se presentan temas de cooperación y de conflicto. Las drogas ilícitas, el terrorismo, el medio ambiente, migración son temas que distancian y ponen en alerta a Estados Unidos frente América Latina. Sin embargo, lo que es el comercio, la inversión y sobre todo el petróleo resultan prioritarios para dicha potencia. A diferencia, América Latina y la Unión Europea presenta convergencia frente al tema de drogas ilícitas, medio ambiente, y multilateralismo, privilegiando las relaciones a nivel de grupos regionales. En este sentido, los nuevos gobiernos tienen mayores puntos de convergencia con la Unión Europea que con los Estados Unidos.

La Unión Europea estableció un diálogo político formal con la Comunidad Andina, CAN, desde mediados de los noventa –aunque el primer acuerdo de cooperación se hizo en 1983-, el cual se ha afianzado e institucionalizado con la firma de la Declaración de Roma de 1996, y del Tratado de Diálogo Político y Acuerdo de Cooperación firmado en el 2003.

El comercio de la Unión Europea con la Comunidad Andina asciende a los 15 mil millones de Euros, representando la UE el 15% del comercio de la CAN y está tan solo el 0.7% del de la UE. Es a su vez el primer inversionista en la región. En diez años el comercio ha aumentado un 70% aunque sigue siendo asimétrico. La UE es el segundo socio comercial de la CAN mientras que el grupo andino es el vigésimo noveno socio. Las exportaciones andinas continúan siendo poco diversificadas y se componen principalmente de materias primas¹⁴. Actualmente

¹⁴ Las mercancías con mayor demanda por parte de la Unión Europea son: minerales de zinc y sus concentrados (de Bolivia y Perú); hulla bituminosa, café sin descafeinar y sin tostar y ferroníquel (de Colombia); bananos (de Ecuador y Colombia); camarones y langostinos y preparaciones y conservas de pescado (de Ecuador); y, cátodos de cobre refinado y minerales de cobre y sus concentrados (de Perú). Véase www.comunidadandina.org

se avanza en la negociación de un Acuerdo de Asociación entre ambas partes que garantice un intercambio comercial permanente y fluido sin los altibajos que ocasiona la renovación del SGP-Regimen droga.

Por otra parte, la cooperación de la Unión Europea hacia América Latina se verá afectada con el ingreso de nuevos y más nuevos miembros –como Rumania y Bulgaria- a la comunidad. Se espera un menor interés por ampliar la ayuda hacia América Latina pero no de manera inmediata debido a que existen una serie de compromisos anteriores. Históricamente la prioridad comunitaria ha sido la de apoyar sus vecinos mas cercanos. Este cambio se sentirá para el periodo 2007-2013, ya que los nuevos miembros entraran a decidir sobre el presupuesto y el tema de ayuda oficial al desarrollo. Para los nuevos miembros la ayuda para el desarrollo no constituye una prioridad, ya que son países que en su conjunto tienen un PIB per capita similar al de Venezuela. La Unión Europea se comprometió en la Cumbre sobre financiación de desarrollo en Monterrey, México (2002), a aportar para el 2006 el 0.39 por ciento del PIB del conjunto de sus miembros¹⁵, lo cual significa un gran esfuerzo para aquellos países que han ingresado.

A su vez la tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Guadalajara en el 2004 enfatizó en la cohesión social, en el sentido de que parecería que los países europeos estuvieran abogando por la responsabilidad de cada país latinoamericano frente a este tema, más allá del apoyo eventual que brindara la Unión Europea. No obstante, se comprometió a destinar 30 millones de Euros para esta iniciativa que llamo Eurosocial, a lo que se vendría a sumar una cantidad semejante aportada por el Banco Interamericano para el Desarrollo¹⁶. De todas maneras el tema de la cohesión social ya había sido analizado en otras Cumbres birregionales como la reunión Ministerial de Grecia en el 2003. Se hace un llamado a los estados de la región a dotarse de un marco que promueva mecanismos e instituciones que reduzcan desigualdades y divisiones sociales para lograr una mayor cohesión. Se trata de que las respuestas a los problemas vengan más del interior de la región que del exterior, por lo que el tema de la ayuda en materia de cooperación, pasa a un segundo plano.

El términos generales, la Unión Europea se ha mantenido como la principal fuente de ayuda oficial al desarrollo destinada a América Latina, si se consideran también los aportes que realiza de manera individual los estados miembros, destacándose España como el mayor donante. Con todo y esto, el hecho de que Estados Unidos siga teniendo una incidencia tan relevante en América Latina demuestra que la ayuda oficial al desarrollo no le ha dado la suficiente presencia a la Unión Europea para contrarrestar la de los norteamericanos.

¹⁵ Consequences of Enlargement for Development Policy, Bruselas, Comision Europea, 2003, p 61.

¹⁶ Alejandro Charona, “III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. Presente y futuro de la relación birregional, en Foreign Affairs En Español, julio- septiembre de 2004.

Además de la cohesión social, la Unión Europea apoya y busca profundizar la integración andina, respaldando a su vez, la construcción de una zona andina de paz. No obstante, la integración resulta retórica debido a la falta de voluntad, falta de liderazgo y de identidad dentro de la región.

A su vez el conflicto armado colombiano ha sido un elemento disociador. Se teme su expansión y se rechazan las acciones militaristas fomentadas por Estados Unidos. Tanto este país como Colombia, generan desconfianza en la región no solo por su bilateralización sino que se percibe un exceso de presencia norteamericana propiciada y apoyada por Colombia generando desconfianza en países como Venezuela por el desequilibrio militar; en Brasil por la soberanía sobre la Cuenca Amazónica; y en Ecuador por la vinculación de la Base Manta con el Plan Colombia. Esta situación ha obstaculizado la posibilidad de diseñar y ejecutar una agenda común basada en la seguridad cooperativa y en el apoyo a Colombia en su lucha contra el terrorismo. A su vez, se está presenciando el aumento de flujos migratorios transnacionales y hacia otras áreas no tradicionales como la europea.

Por otro lado, el medio ambiente y el desarrollo sostenible junto al desarrollo económico, han ido cobrando cada vez mayor importancia. Si bien, dentro de la Agenda Interamericana, el medio ambiente no había sido una cuestión de mayor relevancia, fue luego de la década de los 70 que empieza a tomar un rol en el sistema interamericano, tanto a nivel gubernamental como a nivel de grupos no gubernamentales y en la posguerra fría se encuentra en un lugar privilegiado y relacionado con asuntos comerciales como las barreras para-arancelarias para la entrada al mercado de los Estados Unidos.

En sí, el debate esencial se centra en la relación existente entre desarrollo y medio ambiente y la manera de afrontar catástrofes naturales. En este sentido, uno de los principales enfoques que se han hecho, es el de manejar dentro de los foros de cooperación regionales las políticas de manejo del medio ambiente¹⁷, en relación con la política y la economía, donde el punto neurálgico lo constituye el impacto que puedan tener los asuntos ambientales sobre el comercio.

Al igual que las drogas y el medio ambiente, las migraciones en el escenario de la posguerra fría adquirieron una mayor importancia sobre todo en lo concerniente a la migración ilegal en puntos de alta tensión como lo es la frontera entre México y Estados Unidos. Lo nuevo en sí, es la relación existente entre política exterior y política migratoria, situando los flujos poblacionales dentro de una perspectiva más amplia.

¹⁷ La Asociación de Estados del Caribe y la Comunidad Andina de Naciones, trabajan constantemente en la definición de políticas de desarrollo sostenible. Es de resaltar la importancia que para la Asociación de Estados del Caribe tiene el tema del medio ambiente y principalmente el manejo de residuos tóxicos y la respuesta ante desastres naturales por las consecuencias económicas y la alta vulnerabilidad que se tiene en el Caribe ante estos.

Es necesario tener en cuenta el endurecimiento de la política con respecto a los emigrantes latinos en los Estados Unidos, sobre todo porque más allá de una política, es el interés de los estados de mantener una situación digna de sus ciudadanos en suelo extranjero, donde la regularización y el buen trato de los nacionales de países latinos se vuelve la importancia esencial del tema migracional dentro de la política exterior latinoamericana. Esta situación se torna, también, tensionante con la Unión Europea.

La migración: un tema divergente con la Unión Europea

El proceso migratorio en América Latina ha estado marcado por la búsqueda de oportunidades laborales y de estudio, acompañado de un mejoramiento en el nivel de vida. Se ha avanzado en la construcción de marcos que obligan a los Estados a fijar una serie de criterios, prácticas y políticas migratorias que en el caso europeo se dificulta por que la Unión Europea es una realidad de libre circulación en la que no existe ni una política exterior común unificada ni una acción migratoria unificada y de consenso, aunque exista un visado Schengen. En este sentido se presencia un fraccionamiento interno del trato de las migraciones tanto en la Unión Europea como en los propios países latinoamericanos. En este contexto, en octubre de 2006 se llevó a cabo un encuentro de los Ministros del Interior de los seis mayores países europeos –Alemania, Gran Bretaña, Italia, España, Francia y Polonia- en la cual se acordó la formulación de una política de inmigración común entre estos países

Respecto a esta situación, los ministerios de salud, educación, trabajo y las cancillerías han manejado el problema migracional de manera separada y no se han creado políticas migratorias claras y coordinadas, hecho que se busca resolver por medio del diálogo y el intercambio de experiencias respecto a problemas como el tráfico de migrantes, la migración irregular, la integración social, las repatriaciones y la reglamentación con respecto a las solicitudes de asilo.

La migración hacia Europa se caracteriza en gran medida por su feminización sobre todo de madres cabezas de familia que principalmente se dirigen a España, y si nos referimos acerca de la trata de personas, este flujo se orienta hacia Holanda. En Colombia, el Eje Cafetero es uno de los principales lugares de expulsión.

La crisis económica de la década de los setenta marcó cambios fundamentales en la política migratoria europea, que antes se había caracterizado por la recepción sin restricciones de amplios flujos de migrantes que contribuyeron a la reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y el cubrimiento de áreas de producción poco llamativas para la mano de obra europea.

De manera reciente debido al apoyo brindado a la política antiterrorista auspiciada por Estados Unidos, ha contribuido para que Europa restrinja el ingreso de inmigrantes. A su vez los mismos países europeos y de manera particular, Inglaterra, Francia, España e Italia se sienten vulnerables frente a la amenaza terrorista.

La ampliación del concepto de “orden público” y el retorno a concepciones tradicionales de soberanía, defensa y territorialidad también contribuyen y han conllevado al endurecimiento de políticas. Es así como a partir de 2001, la agenda de los principales partidos políticos europeos ha estado orientada por el endurecimiento de las condiciones en materia de migración y la mayor represión hacia la llamada migración irregular. De manera concreta y en congruencia con el “ambiente de peligro” que impone la migración, en el marco de la adopción de medidas urgentes en la guerra contra el terrorismo, recientemente se firmó un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad de los Estados Unidos¹⁸.

Dentro de Europa, España constituye el principal punto de llegada de los latinoamericanos. De los 44 millones de habitantes que tiene España, 3.5 millones son inmigrantes o sea el 8% de la población, según reportes del Instituto Nacional de Estadística –INE-. Se estima a su vez que 1.2 millones de ellos proceden de América Latina principalmente de Ecuador y Colombia.

En la Cumbre de Sevilla de 2003, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea plantearon la lucha contra la migración ilegal, el control de las fronteras. No obstante, aspectos como el idioma y la creación de redes favorecen la emigración hacia la península ibérica. A su vez, el visado se ha hecho mucho más estricto. Las medidas tomadas se hicieron luego de que en el 2003 de 101.423 ecuatorianos que entraron a España solo salieron 874. Se calcula por ejemplo que el número de colombianos oscila entre los 250 y 300 mil¹⁹. La mayoría de ellos, lo mismo que los ecuatorianos, se han desplazado por razones económicas y por la falta de oportunidades laborales, dirigiéndose principalmente a ciudades de mayor población como Madrid y Barcelona aunque también hay programas temporales de flujos poblacionales hacia las Islas Canarias. De todas maneras trabajan en actividades inferiores a las que desempeñaban en su lugar de origen.

Resulta importante tener en consideración que algunos de los latinoamericanos también se desplazan por razones políticas. Colombia ocupa el cuarto lugar después de Marruecos y Ecuador como inmigración económica, y el tercero luego de Nigeria y Cuba como asilados.

¹⁸ Diario Oficial de la Unión Europea L 298 publicado el 27 de octubre de 2006.

¹⁹ Entrevista a Niurka Piñeiro de la OIM en *Radio Nederland*, octubre 16 de 2003.

Además de los ecuatorianos y colombianos, los venezolanos han comenzado a emigrar a Europa, principalmente España e Italia. No obstante, durante los últimos años también se han dirigido principalmente hacia Estados Unidos y en menor medida Canadá y Costa Rica y lo hacen por temor a las medidas fomentadas por el presidente Hugo Chávez. Esta es un tipo de migración cuya composición difiere de la ecuatoriana o la colombiana y que responde más que todo a la fuga de capital. Recientes sondeos de opinión pública señalan que más de 43 por ciento de la población general venezolana se marcharía del país si se le presentara la oportunidad de hacerlo, porcentaje que aumentaría hasta 53 por ciento entre los jóvenes menores de 24 años.

El regionalismo, y con ello la integración y el multilateralismo, así como el medio ambiente, las drogas y la migración son temas que adquirieron importancia al finalizar el siglo XX y que inciden directamente en la actual inserción internacional de América Latina. Al mismo tiempo ocasionan tensión en las relaciones internacionales con una creciente propensión a vincularlos con la seguridad. En esta tendencia se perciben diferencias, aunque no sustanciales, en el tratamiento dado bien sea por Estados Unidos y la Unión Europea, así como diversas percepciones y posibilidades de alianzas dentro de la misma región latinoamericana.

A MANERA DE CONCLUSION

Aparentemente, las relaciones de América Latina presentan mayor convergencia y cooperación con la Unión Europea, sin embargo se ve que las diferencias no son tan profundas y que los temas de tensión son similares a los que se tienen con los Estados Unidos. La Unión Europea, debido a las presiones norteamericanas, corre el riesgo también de una “securitización” y de un distanciamiento frente a América Latina. No solamente temas tradicionales como narcotráfico y terrorismo que hacen parte de las llamadas nuevas amenazas, sino que la migración tiende cada vez más a vincularse con la seguridad. Es por ello que Europa requiere mostrar un rostro más social y humano frente a esta problemática.

Sin lugar a dudas, las nuevas tendencias y proyectos políticos más democráticos en América Latina tenderán a acercarse a la Unión Europea en busca no solo de cooperación sino también de un trato diferente frente a aspectos vinculados con el medio ambiente, la seguridad, la migración, y el comercio dentro de un birregionalismo que refleje mas las necesidades y agendas latinoamericanas. Países potencias medias regionales, como Brasil, México y Venezuela tendrán mayores posibilidades de profundizar sus vínculos y alianzas, aunque habrá temas, entre ellos la migración y el agrícola, que causará una creciente tensión birregional.

Los países andinos, con el retiro de Venezuela y la crisis misma que la región atraviesa –en lo político y en la misma concepción de integración-, corre el riesgo de distanciarse de la Unión Europea y bilateralizar aún más sus relaciones con

países no solo como Estados Unidos sino a nivel intra-región y bi-regional, aunque respetando y fomentando los acuerdos transregionales –como el de asociación con la Unión Europea por ejemplo-, a los que Sanahuja se refiere.

Es así, como las relaciones con la Unión Europea atraviesan una transición en la que se fortalecerán ciertos puntos de convergencia pero con la tendencia de una mayor división latinoamericana: por un lado la región andina con una creciente bilateralización, y por la otra, los demás suramericanos con el liderazgo de potencias medias regionales como Brasil, Venezuela, y también aunque en menor medida, de México²⁰.

De todas maneras, la Unión Europea equilibra la inserción internacional de América Latina aunque su birregionalismo pase por los Estados Unidos. Aquí vale preguntarse que tanto les interesa a estas potencias América Latina? O ¿es que la región se está quedando sola?

Febrero 28 de 2007

²⁰ México se debate entre el paradigma idealista y el realista. El primero sostiene que México debe mantener los principios del derecho internacional, concepción que tiene el tinte nacionalista que dejó la Revolución. En este sentido temas como soberanía resultan prioritarios. Los partidarios de este enfoque dicen que México debe contrarrestar el poderío de los Estados Unidos y el hecho de ser un país limítrofe tratando de diversificar sus relaciones hacia otras áreas geográficas incluyendo Latinoamérica aunque de manera especial Europa y el Pacífico. Por otra parte, los que sustentan el paradigma realista dice que México debe sacar ventaja de su posición geográfica y del hecho de ser un país limítrofe con los Estados Unidos. Sostienen que se debe estar al lado de Estados Unidos que México no tiene el peso para hacer lo contrario y que debe privilegiar la relación bilateral con esta potencia abandonando el multilateralismo. También señalan que debe fortalecer y privilegiar lo económico sobre lo político.