

02 La Unión Europea y América Latina: un momento especial de las relaciones

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina pasan por un momento especial, no exento de tensiones. Los conflictos recientes entre unilateralismo y multilateralismo las han afectado. El artículo plantea las formas en que estas relaciones pueden avanzar y convertirse en un estímulo para el crecimiento latinoamericano.

Francisco León

*Consultor del Banco Mundial
Santiago de Chile-Madrid
marzo-junio de 2003*

Presentación

La Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) están en un momento especial de sus relaciones al enfrentar los siguientes acontecimientos:

- La UE busca reforzarse como potencia política y económica mundial, con la ampliación a 25 miembros.
- ALC pasa por una crisis de consolidación de sus avances políticos y económicos en un número importante de países. También está en cuestión su papel como actor internacional.
- Ambas partes enfrentan las negociaciones sobre seguridad, en particular con los EEUU, que tiene una instancia relevante en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También abordan el tema comercial en la V Conferencia Ministerial de la OMC (Organización Mundial del Comercio) de Cancún, continuación de la ronda iniciada en Doha-Qatar para tratar de finalizar las negociaciones en 2004.
- Finalmente, ambas partes realizan esfuerzos para mantener vigente la relación con los EEUU en el marco del Triángulo Atlántico, manteniendo las diferencias en política internacional y la estrecha dependencia, particularmente económica y militar, que los vincula.

La ampliación de la UE es asumida como un desafío por sus miembros, especialmente en materia de cohesión, como pudo comprobarse durante la crisis generada por las divergencias sobre la guerra de Irak. En ese entonces, Francia criticó a los nuevos miembros por su posición favorable a los EEUU. La expansión del mercado europeo y el avance en la adopción del euro como moneda única de la UE y alternativa al dólar en el sistema financiero internacional son elementos complementarios del objetivo de convertir a la economía europea en la más competitiva y dinámica de las basadas en la sociedad del conocimiento. En Lisboa y Feria (2001) se fijó la fecha de 2010 para alcanzar esta meta.

Por su parte, ALC han logrado construir una normatividad supranacional en sus organismos regionales de integración (CARICOM, CAN, Mercosur, SIECA) y reforzado la labor de la OEA aprobando una Carta Democrática, ayudada por instrumentos de concertación como el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas y las cumbres UE-ALC. ALC, junto a la UE, han sido uno de los principales participantes en la creación del nuevo orden internacional post Guerra Fría y un sostén de las actividades de las Naciones Unidas. En ese contexto, es paradójico que al enfrentar situaciones nacionales donde el respeto de los derechos humanos y el proceso de democratización experimentan retrocesos y generan frecuentes crisis de gobernabilidad, la ambigüedad de sus miembros sobre la intervención regional les impida/dificulte colaborar en su solución y les expone a la intervención extra-regional, debilitando o anulando su capacidad como actor internacional. Sin embargo, la elección y desempeño presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil ha dado un vuelco a la dinámica regional, al encontrar un liderazgo autónomo en la concepción del desarrollo nacional y de la política internacional. Por eso, Lula no sólo ha recibido el concurso de los países latinoamericanos, sino también la cálida recepción de la UE y el respeto de Washington y, especialmente, del presidente Bush.

La complejidad del escenario aumenta al situar las relaciones UE-ALC en el marco del Triángulo Atlántico. Las relaciones con EEUU siguen teniendo más importancia y prioridad para cada uno de ellos que entre los países de cada región. Mientras tanto, ha incrementado la asimetría entre EEUU y ALC en las negociaciones internacionales y también entre EEUU y la UE en algunos campos como la defensa. La concertación UE-ALC, ahora más necesaria, puede trocarse en aleatoria por su vulnerabilidad a la división interna en las negociaciones con EEUU. En temas vitales como las nego-

ciaciones en la OMC la similitud de posiciones EEUU-UE puede bloquear acuerdos favorables a ALC, anticipados desde el fin de la Ronda Uruguay, en materias tan sensibles como los subsidios y el comercio agrícola.

La concertación UE-ALC se ve favorecida por dos décadas de realizaciones y cuenta con una institucionalidad que la favorece. No obstante, también abundan los obstáculos que amenazan periódicamente los avances logrados. Los objetivos y valores comunes abundan en las declaraciones finales de sus Cumbres, pero las realizaciones se acompañan de retrocesos y concesiones pragmáticas, como los Acuerdos de Asociación (AA) realizados con países individuales y no, como fue anunciado, con grupos de ellos. No obstante, es probable que estas realidades sigan siendo enfrentadas birregionalmente con el objetivo de lograr cohesión social y gobernabilidad democrática en el nuevo escenario internacional (CEC-2003 a).

En este trabajo intentaré una síntesis de las lecciones de los éxitos y fracasos en las relaciones UE/América Latina desde finales de la Guerra Fría y trataré de identificar campos donde esas lecciones pueden contribuir a renovar y dar operatividad y larga vida a una concertación entre ambos.

Las relaciones UE/América Latina desde finales de la guerra fría

En el Triángulo Atlántico

La relación atlántica no se limita al espacio europeo, sino que contempla la complementariedad/suplencia entre EEUU y Europa en el resto del mundo. El Triángulo Atlántico lo hace desde la aceptación europea de América Latina como zona reservada de EEUU, a la asunción de un papel comple-

mentario, y con intención alternativa, a EEUU en la integración internacional y la democratización de los países latinoamericanos. Las relaciones birregionales UE-ALC nacieron institucionalmente del aprovechamiento de la coyuntura centroamericana y de las transiciones del autoritarismo a la democracia en los años 80, desafiando la estrategia de signo contrario de la Administración Reagan.

La enseñanza de las relaciones birregionales, que pasan de la discrepancia a la coincidencia, se selló al prescindir de la tradicional doctrina Monroe. Gracias a la creación (1986) y posterior participación de toda América Latina y el Caribe en el Grupo de Río (GR) y en las Cumbres UE-Grupo de Río; y, aunque limitadas a las antiguas colonias españolas y portuguesas, las Iberoamericanas.¹ Desde la primera Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro (2000) la definición de ALC allí adoptada no temió en coincidir, parcialmente, con la de la Unión Panamericana en la OEA; pero incluyendo a Cuba. De este modo, ALC se integra al conjunto de regiones del mundo con el que la UE ha establecido relaciones birregionales y realiza Cumbres periódicas.

Desde fines de la Guerra Fría, los EEUU han firmado acuerdos concediendo preferencias comerciales a países situados en zonas de mayor conflictividad, como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en los años ochenta. Posteriormente desarrolló una política más ambiciosa. Así planteó la Iniciativa de las Américas con el presidente Bush-padre, la creación del NAFTA ampliando el acuerdo existente con Canadá para incluir a México; y, finalmente, el ALCA, firmado por los presidentes y jefes de Gobierno de ALC (1994) en Miami con el presidente Clinton. En ese entonces se anunció que el próximo país que firmaría un tratado semejante sería Chile, una decisión que ha tardado casi 10 años en concretarse, haciéndolo después de que la UE firmara el Acuerdo de Asociación con ese país.

La UE prefiere los Acuerdos de Asociación (AA), como ocurrió con México (2000) y Chile (2003), asociando diálogo político, TLC y cooperación. Mercosur comenzó a discutir en 2000 y los países del CARIFORUM², en el marco del Acuerdo de Cotonou, lo hicieron en septiembre de 2002. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) lo harán en el marco de las conclusiones de las negociaciones de la ronda de Doha, que está previsto que concluya a fines de 2004. [CEC-2003 a]. Las preferencias arancelarias y otros beneficios existentes en acuerdos anteriores, como los de Lomé u otros posteriores pero parciales, serán reemplazados o subsumidos en los AA.

El mensaje a ALC de sus socios en el Triángulo Atlántico, desde la superación de la crisis de la deuda externa a nuestros días, fue que la nueva inserción internacional supone aceptar que las desigualdades entre países no constituyen un obstáculo insalvable para competir entre sí y en el sistema y el mercado globalizados. La democratización, las reformas económicas y la apertura externa de sus mercados serían los instrumentos capaces de hacerlo. Las negociaciones de los AA con la UE y los de libre comercio con los EEUU en el ALCA facilitarían las relaciones globales en la OMC, y viceversa, haciendo más llevadera esta negociación triple y simultánea.

La especificidad UE y EEUU en las negociaciones se ha ido desdibujando. Así vemos como:

· La UE ha concluido los AA con países individuales, que ya están operativos, mientras aún no ha concretado el primer acuerdo interregional (su teórico objetivo político) ni con el Mercosur ni con el CARIFORUM. En cambio, los EEUU comenzaron con acuerdos individuales pero acaban de iniciar (enero de 2003) la negociación del primer TLC

[1] Inglaterra, después de la descolonización del Caribe en la post II Guerra Mundial, en el marco de la Commonwealth, mantuvo la relación con ellas y la institucionalizó a través del CARICOM. Esto no tuvo una connotación similar en las cumbres UE-GR, pues el Caribe no español siempre fue considerado como una excepción al postulado de la doctrina Monroe de mantener a los europeos fuera de América. [2] Son miembros del CARIFORUM todos los países de la región que pertenecen a la Asociación de Países de África, el Caribe y Pacífico, excepto Cuba, que según la UE no cumple las normas estipuladas en el Acuerdo de Cotonou, especialmente en materia de derechos humanos y buen gobierno.

regional con los países miembros del Mercado Común Centroamericano³.

- Los componentes políticos, comerciales, financieros, tecnológicos y culturales que diferenciarían los AA con la UE de los TLC con los EEUU finalmente están presentes en ambos casos. En general, los avances en el diálogo político y la cooperación han precedido a la conclusión de los TLC y permiten reconducir los AA, como ocurre en el caso UE-Mercosur. Sin embargo, aun en esta última experiencia, el compromiso requirió que los países del Mercosur ratificaran su compromiso con la integración, acordaran en febrero de 2002 reforzar la coordinación macroeconómica y establecieran, por el Protocolo de Olivos-Argentina, un mecanismo de solución de sus disputas comerciales en Asunción del Paraguay.
- Hay un convencimiento creciente de las poblaciones y las clases políticas de los países de ALC y de los representantes de la UE de que en la región las reformas económicas, la gobernabilidad democrática y las mejoras en las condiciones de vida no han ido de la mano. La XII Reunión Ministerial UE-GR (2003) concluyó que la continuidad de las reformas económicas, si bien necesaria, no era suficiente. Por eso es imprescindible establecer mecanismos financieros novedosos, apoyados por la comunidad internacional, para reforzar la gobernabilidad democrática puesta en peligro por la falta de recursos para responder a las demandas sociales (CEC-2003 a).

El nuevo patrón de relaciones Europa/América Latina

Como se recordará, desde la fase final del enfrentamiento Este-Oeste emergieron iniciativas para identificar y establecer normas universales, como el proceso de Helsinki, y, consiguientemente, formas legítimas de control/intervención externa que planteaban la transferencia de parcelas de

soberanía de los Estados nacionales a los organismos internacionales. Ese espíritu, con sus proyecciones latinoamericanas y caribeñas, lo tuvo el proceso de paz de Centroamérica, iniciado en los 80, gracias a la creación de los Grupos de Contadora y de Apoyo⁴, que contaron con la acción conjunta de la UE y de un grupo de países latinoamericanos. Los principios que orientaron ese proceso de paz siguen estando presentes en la solución de otros conflictos nacionales con apoyo regional en ALC y fueron:

- Legitimidad de la mediación/intervención externa⁵.
- Negociación e implementación por las partes involucradas.
- Consenso en las normas democráticas de respeto a los derechos humanos y reconciliación que regirán en la solución al conflicto.

Algunas de las experiencias más recientes muestran la actualidad de esos principios, como la mediación OEA-CARICOM, y la del Grupo de Países Amigos (Brasil, Chile, España, México y Portugal), complementando a la OEA, en la facilitación del diálogo y el acuerdo entre el Gobierno y la oposición en Venezuela⁶. Los reducidos avances conseguidos y la continuidad de la violencia por las partes enfrentadas en conflictos de larga data como el colombiano y los de Haití y Venezuela muestran la reticencia aún existente en influyentes actores nacionales a la intervención externa y las normas universales que inspiran sus propuestas de solución (CEC-2002b, Christopher Patten-2002, Inter-American Dialogue-2003). Queda, pues, mucho camino por hacer.

El GR fue la primera iniciativa exitosa en América Latina y El Caribe de encontrar un foro, un instrumento de formación de consenso y promoción de acuerdos regionales y de diálogo y concertación con la UE. También permitió a la UE encontrar su contraparte en ALC y a ésta le dio un argumento

[3] Aunque todos los países del Istmo (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) son miembros del Sistema de Integración Centroamericano-SICA, sólo están incluidos en ella los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano, quedando fuera Belice y Panamá. [4] El Grupo de Contadora estaba formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela y el de Apoyo por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. [5] Este principio explica la oposición de Cuba a los Grupos de Contadora y de Apoyo, aunque diera su concurso al Proceso de Paz y su posterior rechazo (1996) a las recomendaciones pro respeto de los derechos humanos en la Isla y a la cláusula democrática exigida para adherir al mismo, marginaron y terminaron por consolidar la posición crítica del gobierno cubano y su no pertenencia al GR. [6] El Grupo fue propuesto cuando la labor de la

para hacer atractiva la participación de los países de la región en el GR. Además contribuyó a hacer más fluida y efectiva la relación de la UE con CARIFORUM, CAN, Mercosur y SICA. Pero el GR no ha sido la única experiencia de este tipo, ya que estas iniciativas se han multiplicado. Han destacado, tanto por los programas que realizan como por su capacidad de propuesta⁷, la Asociación de Estados de la Cuenca del Caribe (1994) y las Reuniones de Presidentes de América del Sur en Brasilia-2000 y Guayaquil-2002. Estos organismos e iniciativas responden a factores constantes, aunque su ámbito temático y los países que participan sean diversos y no existan entre las distintas iniciativas demasiados vínculos formales, lo que es una prueba más de que todavía no constituyen una necesidad plenamente resuelta en las relaciones internacionales de ALC.

La institucionalización de las relaciones birregionales UE-ALC, a través del GR, fueron objeto de interpretaciones sobre las diferentes posiciones de Europa y de EEUU hacia ALC. Sin embargo, “en la mayoría de los temas, los EEUU y la UE comparten un enfoque común en sus políticas hacia América Latina. Y su cuidadosa y estrecha coordinación resulta tan valiosa para Latinoamérica como para otras partes del mundo” (Christopher Patten-2002). La eventualidad de que el GR y otras organizaciones e instancias similares respondieran a un proyecto alternativo a la OEA y a las demás instituciones panamericanas acompañó al GR durante parte de sus 15 años de existencia. Sin embargo, en la XV Reunión en Santiago de Chile (agosto de 2001) se dejó bien establecida su complementariedad, generalizada por la práctica común de las Cumbres Presidenciales. El nuevo interés de los países miembros en la OEA y el apoyo a su reforma deben mucho al inicio de las actividades de los grupos de trabajo del ALCA, enmarcados en el Sistema Interamericano. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos alien-

tan propuestas para fortalecer la posición regional, particularmente en sus negociaciones con los EEUU y la UE, como ocurre con el intento del tratado de libre comercio entre el Mercosur y la CAN⁸ o con la Zona de Libre Comercio de Sudamérica lanzada en la Primera Reunión presidencial en Brasilia (2000), convocada por el presidente Cardoso y ratificada por su sucesor, el presidente Lula.

El referente de la UE influye en que las propuestas y consensos de estos grupos, instancias de concertación y organizaciones tiendan a cubrir una amplia temática. Entre ellas destacan:

- La creación de zonas regionales de paz basadas en el desarme, el control del tráfico de armas pequeñas, la no-proliferación de armas de destrucción masiva y la solución pacífica de controversias en la Zona Andina, el Istmo Centroamericano y El Caribe.
- La búsqueda/promoción de propuestas de solución de los problemas fronterizos pendientes, como los de Belice-Guatemala por CARICOM-SICA; Ecuador-Perú por el GR y Chile-Bolivia y Guyana-Venezuela por los presidentes sudamericanos.
- La integración física con programas de ampliación y fortalecimiento de la infraestructura regional, como el Plan Puebla Panamá entre México y los países del Istmo Centroamericano o la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)⁹.
- La formulación de Cartas de los Derechos Humanos, como la Andina.

A menudo, las propuestas y consensos van perfeccionándose por aproximaciones sucesivas en diferentes organismos e instancias. En este itinerario confluyen la UE y ALC a través del GR, las Cumbres UE-ALC y las Iberoamericanas y, frecuentemente, llegan al Sistema Panamericano, haciendo que las relaciones birregionales influyan en la adopción de

OEA, apoyada por el Centro Carter y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD había entrado en un impasse por la resistencia del gobierno y la oposición a aceptar una solución. EEUU mostró interés en formar parte del Grupo de Amigos y el presidente Chávez propuso la inclusión de Cuba, los países del Caribe y Rusia, pero ninguna de dichas gestiones fue exitosa. El Grupo continúa formado por los 5 países originalmente seleccionados por el presidente de Brasil. (7) El Grupo de Amigos de Venezuela fue creado en ocasión de la última reunión de presidentes sudamericanos en Guayaquil, por iniciativa del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva. (8) Las mismas esperaban culminar a fines del 2002 pero han sido interrumpidas por la inestabilidad política y económica en los países miembros de Mercosur y de la CAN. (9) A través de su participación en el Diálogo

piezas claves de su propia normativa. Esto ocurre con la Carta Democrática Panamericana, que aprovecha las propuestas de varias Cumbres UE-GR y de las Iberoamericanas, como el Consenso de Viña del Mar en la VI Cumbre, noviembre de 1996, reforzado en la VII de Isla Margarita-Venezuela y la VIII en La Habana, Cuba. La Carta Democrática fue aprobada con el apoyo del GR en su XV Reunión en Santiago de Chile en agosto de 2001 y al mes siguiente en el XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA en Lima.

El análisis precedente permite ver la riqueza y complejidad del frondoso árbol institucional de ALC y sus relaciones con la UE, incluyendo la interacción con el Sistema Panamericano. Aun cuando se ha tratado de asociar aquellas realizaciones o principios rectores del entramado de relaciones y la instancia que los aprueba o sitúa en la agenda regional, es difícil determinar cuáles son parte de aquellas declaraciones de buenas intenciones. Una década de vigencia de los Acuerdos UE-GR, ejecutados a través de los programas de actividad de la Comisión Europea y los organismos correspondientes de la CAN, CARIFORUM, MCCE-SICA y de los países con acuerdos propios (Cuba, Chile, México), han permitido perfeccionarlos antes de comenzar las Cumbres UE-ALC. Este problema sigue pendiente en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Entre la IX Cumbre, La Habana-Cuba (1999), y la XII, Punta Cana-República Dominicana (2002), los representantes de los países han tratado de establecer un mecanismo de coordinación y seguimiento de los programas de cooperación y de la vigencia de los principios consensuados.

La imagen anterior sobre la UE y ALC es parcial y olvida la realidad de las relaciones entre las sociedades civiles de ambas regiones. En primer término, las existentes entre las comunidades de emigrantes en ALC y los países de origen en la UE, hasta las existen-

tes entre organismos no gubernamentales y Gobiernos locales de ambas regiones. Generando acciones espontáneas como las de solidaridad con la emigración, como probó la solidaridad con los argentinos el pasado año en España, a raíz de la crisis política y económica en su país. En las actuales circunstancias, la actitud negativa hacia la migración ilegal en muchos países de la UE ha llevado a adoptar o bajar medidas contra la entrada ilegal de trabajadores. Entre ellas, la eliminación del derecho de los ciudadanos de varios países latinoamericanos a ingresar sin visa a la UE. También cuentan las medidas empresariales, por su creciente presencia en ALC y por la importancia de la actividad privada al calor de las reformas económicas. Al transformarse el compromiso con sectores y empresas desarrolladas, especialmente por su vinculación al sector bancario o a los servicios de utilidad pública, las empresas comienzan a ocupar un lugar importante como vehículos del intercambio cultural entre la UE y ALC al auspiciar los contactos entre sus artistas e intelectuales o su actividad creadora. La importancia de estas relaciones ha impulsado iniciativas como los Foros de Negocios UE-ALC en Madrid y México, 2000 y 2002, al que se suman foros regionales como UE-Caribe. También está la experiencia del Foro Sociedad Civil UE-México, que la UE y ALC tratan de generalizar.

Finalmente, la concertación UE-América Latina ha priorizado la creación del nuevo orden internacional post Guerra Fría. Las Cumbres UE-GR y UE-ALC han sido su instancia principal para:

- Reforzar los papeles tradicionales de Naciones Unidas (misiones de paz) y emergentes (derechos humanos y medioambiente). Destacan en el campo de la paz la participación en el financiamiento y de ALC en el aporte creciente de efectivos de las misiones.
- Como foro privilegiado para la construcción del nuevo orden internacional, al promover la celebra-

de Tuxtla y el Mecanismo de Acción Concertada, creados en 1991, promueven una mejor integración de la región mesoamericana (México y el Istmo Centroamericano). En este marco aprobaron el Plan Puebla Panamá (2001) para mejorar la integración física mediante la ampliación y fortalecimiento de la infraestructura, creando nuevas oportunidades de desarrollo, superar los problemas sociales y aumentar la consistencia regional de las políticas macroeconómicas.

ción de conferencias mundiales como las de medioambiente con la firma del Protocolo de Kyoto y la puesta en marcha del Plan de Acción de Bonn; y, al asegurar el funcionamiento de sus comités especiales, especialmente, el de derechos humanos.

Europeos y latinoamericanos han apoyado la ampliación o adecuación de la normativa internacional en ciertos problemas, como la colonización o el cambio climático. Su participación en el Consejo de Seguridad es una oportunidad de ser tenidos en cuenta en las negociaciones y de evitar su marginación en aquellas decisiones que los afectan directamente. Su posición contrasta con la de los EEUU, que han limitado su participación y financiamiento a diversas actividades y organismos, o bien se han excluido de intervenir en otros, como el Tribunal Penal Internacional, por considerar que atentan contra su soberanía nacional. A la vez, éstos ven en el Consejo de Seguridad y las Conferencias Mundiales, donde se gesta la nueva normativa, una instancia que puede negar legitimidad al uso de su poder hegemónico, y por eso desean utilizarlos o desconocerlos a su conveniencia. Estas diferencias entre la UE, los EEUU y ALC ponen a prueba con cierta frecuencia las relaciones en el Triángulo Atlántico.

Campos de concertación UE-ALC

El escenario

Una mirada retrospectiva permite identificar cambios en el escenario de las relaciones entre la UE y ALC, en particular:

- En la década pasada ambas regiones marcharon juntas, al aumentar el interés en el apoyo mutuo y la coincidencia de las posiciones internacionales y de política interna de cada región y, a menudo, de sus países. El atractivo de los AA y el ALCA

respondía al interés de ALC por acceder a los dos mayores mercados del mundo cuando decidió abrir su economía. El extraordinario crecimiento de ambas economías hizo que la UE y EEUU prefirieran competir en sus propios mercados, de modo que los AA y el ALCA sufrieron retrasos¹⁰. En la presente década, el estancamiento económico de las principales economías de la UE y EEUU y la crisis en ALC explican la avidez compartida por expandir sus exportaciones y el interés en reactivar los AA y el ALCA.

· La sorpresa es que los intereses económicos han perdido importancia frente a los políticos y de seguridad. EEUU y la UE han disputado el apoyo de ALC a sus iniciativas internacionales¹¹; en particular, a los problemas del Medio Oriente y la seguridad mundial, y han dejado en un segundo plano la solución de los problemas nacionales o regionales de ALC, relacionados con su inestabilidad económica y las crisis de inserción en los mercados financieros internacionales. El mensaje desde el Norte es: contribuyan a nuestros esfuerzos por lograr el orden y la estabilidad mundial, pero asuman la responsabilidad de sus propios problemas. Si bien reconocen la vulnerabilidad e influencia limitada de ALC en los problemas globales que la afectan¹² (crisis económica, variaciones del precio del petróleo, etc.), confían en que puedan controlar sus crisis con medidas internas y reduzcan a un mínimo el apoyo financiero externo requerido. Como en el caso reciente de Brasil, superar esos desafíos le permitió colocarse en una posición internacional de socio confiable y adquirió el liderazgo sudamericano a que aspiraba desde la década pasada.

- Las experiencias de las negociaciones de los AA con la UE y las del ALCA han llamado al realismo, en especial los países de ALC. Más de 6 años han llevado las negociaciones del AA de la UE con México y Chile; 10 años han pasado desde la Cumbre Panamericana de Miami y el comienzo de las nego-

[10] El AA con México no fue una excepción ya que la UE buscaba mejorar su acceso competitivo al mercado de EEUU y participar del explosivo crecimiento de la importación de capitales en México y de sus exportaciones al mercado norteamericano. [11] Esta alineación es demandada cuando las decisiones pasan por la ONU (Consejo de Seguridad, Comisión de Derechos Humanos, etc.) donde participan países de ALC. En cambio, en problemas como el de la República Democrática de Corea que están siendo resueltos entre sus vecinos regionales y EEUU, los países latinoamericanos y del Caribe y, en ocasiones, de la UE pueden ser informados por Washington pero sin pedir su apoyo a las propuestas de solución. [12] Esta interpretación es generalmente aceptada en el caso de los estados y economías pequeñas y medianas e inclusive en los grandes, como Argentina, cuando la

- ciaciones del ALCA y la conclusión del TLC EEUU-Chile, aún pendiente de aprobación por los respectivos Congresos. A fines de la pasada década se estimaba (Wolf Grabendorff-1999) que el AA con Mercosur, considerado prioritario para la UE, concluiría en 2001 y existiría una zona de libre comercio en 2005; hoy su horizonte temporal llega hasta mediados de esta década. Como vimos anteriormente, las negociaciones de los AA con la CAN y el SICA no comenzaron hasta entonces y la ya iniciada con CARIFORUM está prevista que concluya en 2008, como los restantes AA regionales en el marco del Acuerdo de Cotonou. Con respecto al ALCA existe un cierto consenso de políticos y técnicos de que el plazo de 2005 es sólo una referencia que puede modificarse y, según el ritmo observado, "casi imposible de cumplir" (Fabio Alves-2003)¹³.
- Los países de ALC han entendido que su presencia internacional esta ligada a la adopción de una posición común para enfrentar su vulnerabilidad externa e inestabilidad económica, conciliar la justicia social y la erradicación de la exclusión de sus desposeídos con los programas económicos exigidos para su inserción internacional y reconocer la existencia de situaciones nacionales que amenacen la seguridad regional.
 - La UE a 25 celebra el ingreso de los nuevos miembros con una foto de familia europea de 40 miembros a los que han repartido ramas de olivo, sin que esa imagen despierte los viejos temores en ALC al anunciarse la ampliación a los países del Este y Centro de Europa (IRELA-1997, IEEI-2001). Los países de ALC están preparados culturalmente a la idea de la Gran Europa y aprecian su contribución actual y futura al equilibrio del poder mundial. Saben que la ampliación a los vecinos más próximos de la UE pasa por aceptar las instituciones comunitarias y la nueva Constitución que aún discuten, lo cual limita o impide pensar en la candidatura de la mayoría de ellos. Por eso, Rusia es un interlocutor válido pero no un miembro potencial.
 - El número de nuevos miembros y el ritmo y costo de futuras ampliaciones serán menores que la actual y también su impacto negativo para los AA con ALC. El proceso de reformas de la UE parece marchar en una línea más propicia a los intereses latinoamericanos en lo agrícola y menos en los de migración. En el primer tema se van imponiendo progresivamente las propuestas de la Comisión y cede la resistencia de los países con mayor capacidad de movilización de los productores y peso electoral de las regiones agrícolas. En el tema migratorio se va extendiendo la postura favorable al refuerzo de los controles directos (entradas y expulsión de inmigrantes ilegales) e indirectos (condicionar la ayuda económica a una cooperación con sus países de origen).
 - Con el nuevo milenio se van disipando las resistencias de la UE, presentes en las relaciones birregionales a comienzos de 1990, de aceptar a ALC como una región con una identidad común. Basta recordar la preferencia de la UE a pensar a América Latina sin el Caribe, por considerarlo un integrante de los países ACP UE-GR. En América Latina ocurría algo similar, al plantear una identidad diferente para el CARICOM y al pensar en un potencial liderazgo de Argentina, Brasil, Chile o México. Sin embargo, esa identidad común ha prosperado. La UE acepta ALC como un todo en las Cumbres birregionales y en las reuniones ministeriales. El Caribe de todas las lenguas sella su unidad interna en la relación con UE a través de CARIFORUM, promueve la creación de la AEC para integrar a todos los países en el Gran Caribe (N. Girvan-2001 y 2003) y acuerdan con el SICA, en 2001, un mecanismo de cumbres periódicas. El ingreso a NAFTA no separó a México de ALC, pues continúa concluyendo acuerdos de libre comercio con varios países de la región, y el Gobierno del presidente Fox considera superada la rivalidad por el liderazgo latinoamericano con Brasil.

complejidad y profundidad de su crisis hizo dudar sobre su capacidad para enfrentarla exitosamente. Brasil (2002-03) es visto, por algunos como un desmentido del desinterés internacional por las grandes economías pues, al atar la ayuda al compromiso de todos los candidatos presidenciales con posibilidad de ser elegidos al programa de ajuste propuesto por el FM, los países miembros del G-8, en particular EEUU, creían en su capacidad interna y trataban de incentivarla. La duda es si fuera de Brasil y México hay otro país de ALC que pueda aspirar a ese tratamiento. El período post electoral argentino puede ser propicio para esclarecer esta interrogante, cuando presente su pedido de ayuda internacional para reestructurar su deuda externa. [13] La conclusión de los AA y del ALCA esta condicionada por la evolución de la economía de cada país o grupo de países con respecto a la

Seguridad global y la reforma de las Naciones Unidas

En la Cumbre de Madrid (CEC-2002 a), la UE y ALC anunciaban una asociación estratégica basada en raíces comunes, pero orientada a convertir principios, valores y objetivos en mecanismos de diálogo y cooperación para enfrentar los problemas del nuevo siglo. Entre éstos, la ratificación del enfoque multilateral en política internacional y la decisión de privilegiar aquellas acciones destinadas a reformar las Naciones Unidas. Es el inicio de una agenda birregional de estructura flexible.

Prioridad en el enfoque multilateral y el refuerzo de Naciones Unidas

La incapacidad de los miembros del Consejo de Seguridad de lograr un consenso sobre el desarme de Irak y la decisión de tres de sus miembros (España, EEUU y Reino Unido) de realizar una intervención militar antes de existir pruebas concluyentes y un acuerdo del Consejo autorizándola, aceleraron el debate y la crisis de seguridad internacional. Estos hechos se han sumado a otros problemas en el funcionamiento de órganos importantes de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos en Ginebra, que han llevado a incluir en la agenda inmediata la reforma, sustancial y no sólo administrativa y financiera, de las Naciones Unidas. En este sentido está por ver si el Consejo de Seguridad tendrá un papel importante, como desean la UE y ALC, o la conducción hegemónica de EEUU se afirmará a través de la confrontación¹⁴ con aquellos países que, según su criterio, colaboren con el terrorismo.

Las relaciones entre la UE y los EEUU, y el Triángulo Atlántico, han sido afectadas negativamente por estos hechos, lo que pone en primer plano las diferencias en materia de enfoque multilateral en las relaciones internacionales y el papel de Naciones

Unidas en el nuevo siglo. La UE y ALC han manejado el debate según su diferente institucionalidad regional: la primera mediante reuniones del Consejo y de sus ministros de relaciones exteriores; y, la segunda con un contacto frecuente entre los presidentes y sus respectivas cancillerías, en particular de los países más importantes y activos en política internacional. Los mandatarios de la UE más directamente comprometidos en el debate han sido activos en la búsqueda de alianzas y apoyos y en argumentar públicamente en defensa de sus posiciones. Los latinoamericanos, por el contrario, han preferido mantener una actitud más discreta e, inclusive, ahorrarse declaraciones sobre hechos en los que se sienten espectadores. No obstante, los contactos presidenciales y de las cancillerías evidencian la preocupación y la voluntad de contribuir a impedir la vuelta a los días en que las intervenciones militares externas en la región eran decididas por EEUU y un grupo reducido de aliados. El presidente chileno, Ricardo Lagos, y el ex-presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, han argumentado regionalmente y tenido en cuenta el juego de fuerzas de los países que tienen derecho a veto en la ONU y, especialmente, los socios de ALC en el Triángulo Atlántico (Fernando Henrique Cardoso-2003 y Ricardo Lagos-2003). Sus posturas están muy lejanas de las de Fidel Castro que ha esgrimido nuevamente el peligro de agresión militar a su país por el vecino del Norte; y de las críticas severas a EEUU y sus aliados del venezolano Hugo Chávez.

Un riesgo, no menor, es que las diferencias dentro de la Alianza Atlántica lleven a las partes a marginar a ALC como socio menor del Triángulo Atlántico y sellen su fin. EEUU puede preferir discutir todos los problemas de seguridad que competan a la OTAN, lo que sería la forma más simple de marginación de ALC de ese debate. Sin embargo, la necesidad de adoptar decisiones en el seno del Consejo de Seguridad y de sumar aliados, como se ha visto en la entrevista

UE y EEUU; pero no es una condición suficiente. Es difícil que Brasil logre entrar en plazo al ALCA según sus perspectivas macroeconómicas para 2005, aunque políticamente sería correcto para EEUU que lo hiciera. En cambio, de acuerdo a las perspectivas actuales, Venezuela no cumpliría ninguno de los dos requisitos. [14] El Secretario de Estado Powell aclaró en el Programa Meet the Press de la cadena NBC que la confrontación contempla cuatro etapas sucesivas: presión diplomática, aislamiento internacional, sanciones económicas y comerciales e intervención militar.

reciente de los presidentes Bush y Lula, dificulta la marginación de los países de ALC.¹⁵

La UE trata de definir (mayo de 2003) su política de seguridad en función de los cambios en el escenario internacional¹⁶, en paralelo al anuncio del presidente de EEUU (3 de mayo de 2003) de confrontar a las naciones que pongan en peligro su seguridad nacional y la global¹⁷. Es probable que los países de ALC tengan que adoptar posiciones sobre el debate en Naciones Unidas; y, más importante, aun sobre sus propios problemas de seguridad, su relación con los temas globales y la incidencia de las soluciones en cada país de la región. El GR, como instancia de formación de consensos regionales, ya ha tenido que entrar al debate, como veremos en el caso de Colombia. Esta instancia y la OEA serán los instrumentos para definir la política de seguridad regional.

Los problemas de seguridad en ALC son conocidos y algunos de ellos, como el estatus del TIAR, han sido tratados en otro capítulo de este *Anuario*. Los más importantes han propiciado la coordinación de actividades con la UE y sus países miembros y, por razones históricas y geopolíticas, con EEUU. Las diferencias de perspectiva en las soluciones que pueden implementarse, pueden traducirse en actividades simultáneas pero no siempre complementarias entre ALC, UE y EEUU, como ha sido el caso del Plan Colombia. Aquí mencionaremos sólo dos, por señalar un vacío en las relaciones internacionales en ALC (Colombia) y el problema emergente droga-seguridad nacional.

Colombia

El conflicto colombiano y su incidencia regional han sido objeto de diversas reuniones del GR, incluyendo la XV Reunión en Santiago de Chile (agosto de 2001) que emitió un comunicado sobre el Proceso de Paz¹⁸. En su comunicado, los presidentes del GR

apoyaron el esfuerzo del presidente Pastrana "por construir la paz", y asignaron "una prioridad especial al cese de las hostilidades" llamando "a los grupos al margen de la ley para que respeten las normas y principios del derecho internacional humanitario y no involucren a la población civil en el conflicto" y recogieron un párrafo condenatorio de las acciones terroristas y las violaciones del derecho humanitario en su declaración final (Grupo de Río-2001). El tema fue nuevamente tratado en la reunión de Cuzco en noviembre de 2002. La forma en que el GR trató el problema colombiano eludió tradicionalmente la referencia a la incidencia en la seguridad regional y en los países limítrofes; así como la individualización de lo que denomina "grupos al margen de la ley que realizan acciones terroristas". De igual modo, la Cumbre UE-ALC de Madrid, incluyó en su declaración política el problema colombiano "rechazando las repetidas violaciones a los derechos humanos y las normas humanitarias mundiales por los grupos ilegales..., condenando los ataques terroristas y los secuestros, incluyendo los de días recientes" (CEC-2002 b). Este tratamiento no ha resuelto los problemas, como puso en evidencia la propuesta ecuatoriana de organizar una fuerza regional para enfrentar la regionalización creciente del conflicto y colaborar a su solución interna.

La eventualidad de un giro hacia la regionalización abierta del conflicto no debe ser descartada en el corto plazo. Por ejemplo, si las acusaciones colombianas de apoyo venezolano a los grupos guerrilleros y las venezolanas de apoyo a los paramilitares colombianos dan lugar a la persecución del ejército colombiano de estos grupos en territorio venezolano. Es aún posible que el conflicto colombiano pueda encontrar una solución nacional negociada, a la que la UE, ALC y varios de sus países miembros han prestado su concurso en el pasado; pero las señales actuales no apuntan en esa dirección.

[15] La decisión del Presidente cubano de responder a la eventual intervención norteamericana con juicios sumarios y condenas de presidio y de muerte a opositores pacíficos y a secuestradores de un ferry habanero deterioró aún más el apoyo a sus actos en la opinión pública y, sobre todo, de los gobernantes de UE, ALC e, inclusive, de los sectores favorables a la normalización de relaciones con Cuba en EEUU. [16] En las conclusiones de la Cumbre de Madrid UE-ALC, se afirmaba "la UE ha reforzado sus políticas exterior y de seguridad comunes, en particular desarrollando políticas de seguridad y defensa europeas, que están ya operativas" (CEC-2003 a). [17] Ver nota 14. [18] No ocurrió lo mismo en la Cumbre de Presidentes Sudamericanos en Guayaquil, un año después; a pesar del fracaso reciente del Proceso de Paz, se acordó la "Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana", con la

Este caso, repetible en otros países de la región, muestra el vacío de mecanismos para enfrentarlos en el sistema de seguridad regional. En este periodo, los países de ALC con apoyo de la UE encuentran una oportunidad favorable para contribuir al cese de la violencia y el terror en Colombia y establecer un mecanismo de intervención para enfrentar los problemas internos y de seguridad regional.

La producción y tráfico de drogas ilegales y el combate al crimen organizado y la corrupción

El control de la producción y el tráfico de drogas ilegales está regulado por el acuerdo regional de Barbados para el Caribe de 1996 y de Panamá de 1999 para ALC, que fuera ratificado en la Cumbre UE-ALC de Río, también en 1999. La asociación producción y tráfico de drogas-crimen organizado-corrupción ha adquirido una dimensión de problema de seguridad ciudadana en los países productores y de tránsito, entre los que están prácticamente todos los de ALC. Desde hace décadas, zonas fronterizas de ALC, como la de México-EEUU o la de Guatemala-México, urbanas como Cali y Medellín en Colombia y Río de Janeiro en Brasil y cuencas marítimas como el Caribe, sufren de estos problemas y experimentan crisis recurrentes de seguridad.¹⁹

Las recientes denuncias del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (23 de abril de 2003) y del Fiscal General de Guatemala sobre el imperio del crimen organizado, sustentado en el tráfico de drogas y la corrupción de autoridades de los distintos poderes del Estado, y sus vínculos regionales, van en la misma línea. Las acciones extraordinarias adoptadas por un mandatario con gran apoyo popular, como Lula, para restablecer la seguridad en una ciudad simbólica en ALC, como Río de Janeiro, constituyen una oportunidad para lograr que este problema sea enfrentado mediante la cooperación regional y de la UE. La UE, en tanto que consumidora, fue pionera en

compartir la responsabilidad del problema global de las drogas con los países productores y de tránsito ubicados en ALC. Ahora puede incluir el tema en el programa de cooperación birregional a partir de las experiencias nacionales.

Facilitación del comercio internacional

Las negociaciones birregionales y bilaterales entre los países de la UE y ALC y aquellas que se celebran en el marco de la OMC han encontrado en los aranceles y subsidios de la UE a los productos agrícolas un obstáculo mayor y son un factor de malestar y descreimiento político en ALC. En la última Cumbre Iberoamericana en República Dominicana se manifestó el problema, que quedó reflejado en la declaración final. La superación de este obstáculo, compartido con otros países en desarrollo, fue uno de los objetivos de la propuesta de reforma del PAC que preparó la Comisión a fines del 2002. Resulta alentador que esta reforma, aunque atenuada, haya avanzado. La relevancia que han adquirido los problemas de seguridad ciudadana/emigración ilegal y la defensa del ambiente natural y rural en los países de la UE, han hecho que varias Cumbres de la UE, desde la de Salamanca (2002), bajo presidencia española, hayan planteado la prioridad de esos objetivos, que parecen llamados a alcanzar la preeminencia en la política europea que en los orígenes de la CEC tuvo la PAC. En esa perspectiva, la multiplicación de empresas fruto de la asociación de capitales de países de la UE y ALC, en rubros sensibles de las negociaciones como el azúcar en Brasil o el aceite de oliva y el vino en Argentina y Chile, muestran que los intereses de los grupos de presión agrícolas en los países de la UE están divididos entre el apoyo a la PAC y el reconocimiento de la necesidad de su reforma²⁰. Esto puede abrir el camino a negociaciones en la OMC, desde la conferencia de Cancún, que muestren el camino para poner fin a los subsidios y abrir los mercados europeo y norteamericano a las

presencia de los presidentes Pastrana y del recién elegido Uribe. [19] Este problema no debe ser asimilado a la existencia de zonas oscuras, donde reina la ilegalidad, utilizada por el terrorismo internacional como centros de apoyo y actividad financiera, el cual ha preocupado a los mandos militares y el departamento de Defensa de EEUU, pues afecta la seguridad más global, no sólo a la ciudadana. Ambas manifestaciones tienen en común el imperio de grupos ilegales, pero los ilegales buscan crear la situación y los segundos aprovecharse de ella; razón por la que pueden coexistir en la misma localización y usarse mutuamente, como sucede en Colombia entre las organizaciones de guerrilla y paramilitares y los productores y traficantes de drogas ilegales. [20] La posición favorable de los sectores empresariales no se limita a los asociados con empresas de ALC, sino que incluye a las nacionales y

producciones agrícolas y agroindustriales de los países en desarrollo, como fue anunciado al final de la Ronda Uruguay.

La importancia de estas negociaciones para ALC, que atraviesa la crisis económica más prolongada desde la crisis de la deuda de los 80, y el reiterado fracaso tras nueve años de intentos por liberalizar totalmente la agricultura dan a este tema una prioridad mayor que la acordada en la Cumbre de Madrid en la agenda de las negociaciones prioritarias entre la UE y ALC. El nuevo fracaso en Ginebra (28 de abril de 2003) con el borrador de liberalización agrícola que sería sometido a la conferencia de Cancún-México, anticipó las dificultades y el carácter estratégico de la concertación entre la UE y ALC para superarlas.

Seguridad financiera

La UE y ALC han planteado la necesidad de reformar el sistema financiero internacional (CEC-2002), pero su urgencia no ha sido tan evidente como durante los últimos dos años, al afectar las crisis financieras regionales, particularmente de Argentina y Brasil, a ambos mercados. La oportunidad de la reforma surge al combinarse el esfuerzo por reactivar las economías de EEUU y la UE para que arrastren a la economía mundial y la necesidad de restablecer la confianza en las economías emergentes, en especial las latinoamericanas, alentadas por el éxito de Brasil. En este año Brasil logró restablecer la confianza de las instituciones financieras internacionales y de los principales mercados del mundo, especialmente gracias al coraje de impulsar un programa de austeridad que incluso limitó el monto prometido durante las elecciones de 2002 como aporte solidario con los más pobres.

¿No es éste un capítulo prioritario de la reforma de la ONU y de las reglas de juego de la actividad finan-

ciera internacional en el que podrían actuar coordinadamente la UE y ALC? ¿No es la acción concertada de los países de donde provienen la mayoría de los inversionistas, como los de la UE, y de aquéllos que enfrentan el problema de la vulnerabilidad financiera la que puede hacerlo con un mayor conocimiento y con argumentos entendibles por sus pares? El reconocimiento en la última Cumbre UE-ALC de la íntima relación existente entre la gobernabilidad democrática y la justicia social y la viabilidad económico-financiera, ¿no convierten a este tema en una prioridad integral, y no meramente financiera, de la agenda birregional?

Migración internacional

Como es sabido, la migración internacional es la dimensión del proceso de globalización que enfrenta mayores obstáculos para desarrollarse, ya que la mayoría de los países receptores rechaza la libre movilidad de la mano de obra, al percibir un impacto negativo en la cohesión social (UN-2000). Se trata de otro punto de encuentro entre la UE y ALC, que están entre las mayores regiones de destino y origen de los movimientos migratorios. La migración es uno de los problemas que suscita un mayor interés regional para buscar e implementar soluciones.²¹ A su vez, diversos países de la UE y ALC, como España y Ecuador, han firmado convenios migratorios encaminados a ordenarla. Sus resultados, si bien parciales y perfectibles, aportan lecciones que pueden y deben ser compartidas con la comunidad internacional. Sin embargo, fuera de los casos ecuatoriano y dominicano, ningún otro país en ALC goza de la cooperación de la UE para enfrentar la normalización de sus flujos a Europa (CEC:2002 c), aunque enfrentan las barreras impuestas, en especial después del 11-S, a los flujos a EEUU, el mayor destino de las migraciones latinoamericanas. La acción concertada entre la UE y ALC será importante para reforzar y actualizar la normativa internacional en el

regionales. Es notorio que durante las reuniones de coordinación entre los ministros de Agricultura de España y de Luxemburgo para acordar acciones comunes en Bruselas contra la reforma del PAC, connotados dirigentes empresariales españoles argumentaron sobre la necesidad de esa reforma (Fernando Eguidazu-2003). (21) La emigración, un problema central de México, Centroamérica y el Caribe por décadas, constituye hoy una preocupación mayor de los países suramericanos. II Reunión de Presidentes Suramericanos-2002.

marco de Naciones Unidas y su papel en el ordenamiento de la migración internacional.

Derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDHNU) ha sido objeto de fuertes críticas, tanto de organismos no gubernamentales internacionales como dentro de la propia institución, incluido su actual presidente. Las críticas han llegado a un clímax en el último periodo de sesiones de la Comisión. La elección de Libia para ocupar la presidencia y la presencia de ciertos países que no aceptan sus decisiones cuando los afectan son los factores más frecuentemente mencionados por esos críticos. En particular, en este último caso, la elección de Cuba por los países latinoamericanos y caribeños en abril pasado, después de que Cuba rechazara la visita de un informante de Naciones Unidas.

Los casos de Cuba o Guatemala son emblemáticos de la resistencia a aceptar la normativa internacional por las más variadas razones, algunas también ilegítimas, como el abuso de autoridad o de la fuerza privativa del Estado. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Guatemala coinciden con el fracaso del proceso de paz, democratización y reconciliación nacional que con tanto esfuerzo han realizado conjuntamente los países centroamericanos. De continuar su inacción frente a países como Cuba y Guatemala, ALC perdería legitimidad en este campo, uno de los logros que facilitó la reinserción internacional post Gobiernos autoritarios de los países de la región. ¿Por qué la UE y ALC no reeditan la experiencia del Proceso de Paz en Centroamérica que auspiciaron en contra incluso de los EEUU?

El fortalecimiento de las instituciones democráticas

Los socios birregionales tienen presente que la democratización es un proceso de largo aliento. Los

éxitos iniciales han conocido retrocesos importantes en varios países de ALC en los que es posible reconocer, como factor común, el debilitamiento de las instituciones democráticas. La participación de la Comisión Europea y la de los países miembros en aspectos claves como la reforma y fortalecimiento del poder judicial y la labor de los Parlamentos se han desarrollado durante más de una década. Sin embargo, se debería incluir el desarrollo de la capacidad de control de la ciudadanía sobre los poderes públicos, la democratización de la prensa, el financiamiento electoral y el fortalecimiento de los partidos políticos. En este último caso, identificando medidas para apoyar a los partidos nacientes o en reestructuración después de crisis democráticas.

Un lugar particular merece la crisis de Venezuela. La creación del Grupo de Países Amigos integrado por Brasil, Chile, España, México y Portugal a iniciativa del presidente Lula en la Reunión de Presidentes Sudamericanos en Guayaquil, el 27 de julio de 2002 ha convertido a ésta en una mediación birregional: Latinoamericana /Iberoamericana-UE. La oportunidad de la mediación está asociada a una situación de *impasse* en las gestiones que realizan el grupo institucional tripartito: OEA, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y el Centro Carter, a los cuales no reemplaza, sino que refuerza en sus funciones²². El Grupo de Países Amigos crea una instancia adicional para negociar una fórmula, aceptada por representantes de Gobierno y de oposición, para devolver la gobernabilidad al país mediante una consulta democrática a la población. Junto a la preocupación compartida por la vulnerabilidad de las democracias en ALC, le dan un lugar en la agenda de concertación UE-ALC. Esta mediación y la solución resultante, constituirán un hito importante para otras, como Haití, donde está en juego la concepción misma de democracia, en particular el principio de división de poderes²³, y su eficacia para resolver las crisis de su funcionamiento.

[22] La importancia de esta mediación se refuerza por la participación de los ministros de relaciones exteriores en las reuniones y misiones del Grupo; una regla interna que es esperable se haga extensiva a España, la única excepción. El Grupo de Amigos interviene en un país que ocupa un lugar estratégico en la seguridad de EEUU, por ser su segundo abastecedor petrolero y estar situado en la Cuenca del Caribe; en circunstancias que las autoridades de Washington, por ausencia o presencia, han limitado su capacidad de aportar a una solución del conflicto (Michael Schifter-2003). [23] Fue en referencia a Venezuela y a los conflictos que comprometieron la independencia del Poder Judicial que el Presidente chileno Eduardo Frei en Agosto de 1999 dijo: "A mi juicio, si no hay tres ramas de gobierno que funcionen de manera legítima, el estado de derecho está fracturado, y para mí eso no es democracia".

La inserción internacional de los pequeños Estados y economías

La inserción regional y global de los pequeños Estados y economías ha sido objeto de atención especial en las relaciones UE-ALC y, como se ha visto anteriormente, existen diversos instrumentos para su aplicación. Sin embargo, la crisis económica de muchos de los países grandes y medianos de ALC hace que las demandas extraordinarias de algunos pequeños Estados y economías hayan recibido menos atención. En particular la crisis de Argentina y los difíciles momentos vividos por Brasil a fines del pasado año y comienzos del presente han afectado a las pequeñas economías asociadas al Mercosur por ser más vulnerables (Bolivia, Paraguay y Uruguay). A su vez, la crisis de gobernabilidad venezolana ha hecho que los países de Centroamérica y el Caribe que gozan de acceso preferencial a su abastecimiento petrolero sufran de la consiguiente inestabilidad en periodos de altos precios del crudo, con consecuencias negativas para sus economías. Finalmente, algunas de las más innovadoras iniciativas de solidaridad entre países latinoamericanos, con respaldo de la UE, como el Plan Puebla Panamá (PPP) entre México y las economías del Istmo Centroamericano experimenta una lentitud en su aplicación que será objeto de atención en la reunión organizada por los países participantes en ese Plan programada en Bruselas para fines de 2003 (CEC-2003). La concertación UE-ALC tiene que reaccionar en este campo con oportunidad, en un momento crucial para la triple negociación de sus AA, de Libre Comercio con EEUU y globales en la OMC.

Pluralidad étnica y cultural, cohesión social y gobernabilidad nacional

La integración de las comunidades originarias y negras al sistema político, la economía y los servi-

cios sociales es uno de los mayores desafíos que enfrentan muchos países de ALC. En este proceso se asiste a ambiciosos programas con dificultades de financiamiento, soluciones a conflictos pendientes y peligros de crisis de gobernabilidad. La UE y sus países miembros, así como algunos de los candidatos, han enfrentado y enfrentan situaciones similares que sólo por excepción, como en la antigua Checoslovaquia, se han saldado con la fragmentación del Estado nacional. Los países de ALC ofrecen una gama de situaciones y de soluciones capaz de servir como fuente de comparación entre sí y con experiencias de fuera de la región. La oportunidad de responder a un problema de larga data pero emergente en la integridad de sus demandas y la fuerza para obligar a darles solución hace que deban ser incluido dentro de los campos prioritarios de acción concertada UE-ALC.

Los AA UE con Chile y con México

El establecimiento de los AA con dos de los países latinoamericanos con mayor experiencia y capacidad para relacionarse con Estados y economías desarrolladas constituye una oportunidad para que el resto de los países de la región pueda comprobar las ventajas que tienen estos acuerdos, por integrales, respecto a los TLC. Algunas de ellas, como el intercambio científico, técnico y cultural, el acceso al Banco Europeo de Integración y la facilitación de las relaciones empresariales, pueden mostrar resultados apreciables desde las etapas iniciales. La concertación UE-Chile-México puede aumentar su efecto demostración y poner en la agenda la cooperación que pueden prestar a otros grupos de países que estén más avanzados en la negociación de AA con la UE, como Mercosur y CARIFORUM²⁴. Al adoptar esta perspectiva, Chile y México profundizan su compromiso con ALC en lugar de que los AA y el TLC con EEUU se conviertan en un aliciente para olvidar sus lazos con la región.

[24] EEUU ha planteado a los países del Mercado Común Centroamericano-MCCA que tomen el TLC con Chile como modelo, en circunstancias donde ellos están también negociando otro similar con Chile, lo cual favorece el intercambio. Canadá estableció en el TLC que negocia, desde el año pasado, con Costa Rica una cláusula que garantiza al resto de los países del MCCA la posibilidad de usarlo como modelo.

Conclusiones

La UE y ALC pueden convertir los desafíos de este momento especial en sus relaciones en una oportunidad de profundizar sus relaciones e incorporar modalidades y campos nuevos. Las críticas que a veces se hacen al complejo funcionamiento de la UE han sido desmentidas en la eficiencia con que sus órganos han respondido a las exigencias de las dificultades en sus relaciones con EEUU y, en general, de la coyuntura internacional actual. ALC no puede ser una excepción en ese escenario y la UE puede aprovechar su capacidad de reacción para exigir a su socio birregional avanzar, de una sola vez, en varias de las etapas que faltan a su desarrollo institucional. La revitalización de las relaciones UE-ALC no puede limitarse, sin embargo, a enfrentar concertadamente temas urgentes, como la seguridad global, ni pendientes, como la finalización en tiempo de la ronda de Doha y la reforma de Naciones Unidas. Debe incluir el apoyo que ALC demanda como incentivo y complemento a sus esfuerzos como región. En el logro de esta atención y en el apoyo de la UE no pueden estar ausentes los países que son los mayores socios políticos y comerciales de ALC, como Alemania, Francia o Reino Unido, y España y Portugal como miembros de la Comunidad Iberoamericana. La construcción de la alianza estratégica anunciada en la Cumbre de Madrid ha encontrado en el presente año desafíos inesperados, signo de los tiempos de incertidumbre y sorpresa que caracterizan el acontecer y las relaciones internacionales en este nuevo siglo. La UE y ALC tienen la oportunidad de mostrar en la práctica ese compromiso histórico.

La Unión Europea y América Latina: un momento especial de las relaciones

Fabio Alves, (2003): "Alca em 2005 é quase impossível, diz analista dos EUA" en *O Estado de São Paulo*, 30 de marzo.

Fernando Henrique Cardoso, (2003): "Depois da Guerra" en *O Estado de Sao Paulo*, 6 de abril.

CEC, (2002 a): *Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid: Conclusiones. Informe General*, Bruselas, mayo.

CEC, (2002 b): *Cumbre UE-América Latina. Conclusiones. Declaración Política*. Bruselas, mayo.

CEC, (2002 c): "Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries". *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Bruselas, 3 de diciembre.

CEC, (2003 a): Unión Europea-Grupo de Río: *XI Reunión Ministerial Institucionalizada* (Atenas: 28 de Marzo de 2003), Bruselas, abril.

CEC, (2003 b): Tercera Reunión del Consejo conjunto EU-México. *Informe conjunto de Prensa*. Atenas, Grecia, 27 de marzo.

CEPAL, (2002): *Globalización y desarrollo*. Santiago, Chile, Naciones Unidas.

Jorge I Domínguez y Marc Lindenberg, Editores, (1997): *Democratic Transitions in Central America*, Gainesville, Florida, University Press of Florida.

Fernando Eguidazu, (2003): "La necesaria reforma de la PAC", en *El País* (España), 29 de abril.

Hubert Escaith, (2001): "Les Petits Economies d'Amérique Latine et des Caraïbes: Croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales", Santiago de Chile, *CEPAL, Serie Temas de Coyuntura*, marzo.

Christian Freres y Karina Pacheco, Editores, Nuevos Horizontes Andinos, Escenarios Regionales y Políticas de la Unión Europea, Caracas, Venezuela, AIETI y Nueva Sociedad.

Norman Girvan, (2001): El Gran Caribe, *John Clifford Sailey Memorial Lecture, Port of Spain*, Trinidad, 5 de abril.

Wolf Grabendorff, (1999): "Mercosur and the European Union: From Cooperation to Alliance?", en *Riordan Roett-1999*, pp. 95-111.

Wolf Grabendorff y Ríordan Roett, Compiladores, (1984): *América Latina, Europa Occidental y EEUU ¿Un Nuevo Triángulo Atlántico?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Grupo de Río, (2001): *Declaración de Santiago*. San José, Costa Rica.

Norman Girvan, (2003): *The Greater Caribbean and the ACS*, Georgetown, Guyana, 17 de febrero.

Wolf Grabendorff y Ríordan Roett, Compiladores (1984): *América Latina, Europa Occidental y EEUU ¿Un Nuevo Triángulo Atlántico?* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Grupo de Río, (2001): *Comunicado del Grupo de Río sobre el Proceso de Paz en Colombia*, Santiago de Chile.

Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais-IEEI, (2001): *El nuevo multilateralismo. Perspectivas de la Unión Europea y del Mercosur*, Lisboa, 2001.

Inter-American Dialogue, (2003): *The Troubled Americas, Washington, DC: Inter-American Policy Report*, 2003, marzo.

IRELA, (1997): *Un Desafío al Triángulo Atlántico? Contexto y agenda de una Cumbre UE-América Latina*, Madrid, 12 de mayo.

Anneke Jesenn, Coordinator, (1997): *Closer European Union Relations with Eastern Europe: Implications for Latin America*, Madrid, IRELA.

Ricardo Lagos, (2003): "Volver al rastro principal", en *El País*, España, 22 de abril.

Carlos Malamud, (2003): "España, Irak y América Latina", en *El País*, España, 26 de abril.

Roger Morgan, Jochen Lorentzen, Anna Leander y Stefano Guzzini, Eds, (1993): *New Diplomacy in the Post- Cold War World. Essays for Susan Strange*, London, St Martin's Press.

Christopher Patten, (2002): *Latin America-The European Dimension. Speech at the Royal Institute of International Affairs Conference*, Miami, Florida, 2 de octubre, Bruselas, CEC.

Christopher Patten, (2003): *Intervención del Comisario Patten en la Reunión Ministerial del Grupo de Río en Atenas (27-28-2003)*, Bruselas, CEC .

Giordan Roett, Ed, (1999): *Mercosur: Regional integration, world markets*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

II Reunión de Presidentes Suramericanos, (2002): *Consenso de Guayaquil*, Ecuador, 27 de septiembre.

Andrés Serbin y Joseph Tulchin, compiladores, (1994): *El Caribe y Cuba en la Posguerra Fría*, Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

Michael Shifter, (2003): "Venezuela fuera del radar" en *Oxford Analytica Latin America Daily Brief*, 28 de marzo.

Bárbara Stallings, Ed, (1995): "Global Change, Regional Response", *The New International Context of Development*, NY, USA, Cambridge University Press.

UE-Unión Europea-GR-Grupo de Río, (2000): *Declaración de Villamoura*, Villamoura, 24 de febrero, en CELARE-2001.

UN, (2000): *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Population?*, NY.

Cynthia Weber, (1995): *Simulating Sovereignty. Intervention, the State and Symbolic Exchange*, Cambridge University Press.