

Los actores extrarregionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea

Carlos Malamud*

Tema: El futuro de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina¹ está lleno de interrogantes, ante la gran indefinición de la práctica totalidad de los actores implicados.

Resumen: Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina no pasan por su mejor momento. La Cumbre de Viena dejó la sensación de que se había evitado un estrepitoso fracaso, que podía haber comprometido el futuro del sistema. Si bien se cumplieron los modestos objetivos *a priori* fijados, no fue posible encontrar ni las formas ni los mecanismos más adecuados que nos permitieran salir del *impasse* actual en que nos encontramos (véase Günther Maihold, "La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas", ARI 59/2006, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+59-2006).

En mayo de 2008 tendrá lugar en Lima la próxima Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y la Unión Europea), sin que todavía estén claros los principales objetivos que se pretenden alcanzar con su celebración, más allá del tratamiento de los problemas de la cohesión social. En el caso particular que nos ocupa, el de las relaciones entre ambos bloques geográficos, el problema de fondo no se encuentra en las debilidades negociadoras, ni en la intransigencia de las partes, sino en la gran indefinición de los actores implicados, que no logran articular de forma consistente y prolongada (no coyuntural) sus expectativas respecto a la contraparte con la que teóricamente se quieren relacionar. Las dificultades en la relación transatlántica también se expresan en las trabas para avanzar en la negociación de un Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur. Si bien va menos rezagada que la anterior, la negociación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está encontrando grandes dificultades ante las exigencias bolivianas de que se tengan en cuenta sus particularismos, un punto al que la UE accedió dada la gran incertidumbre vinculada a la particular situación económica y social que atraviesa el país andino y al peso que el componente indígena tiene en la población de Bolivia. América Central podría ser el ejemplo más exitoso de una negociación con la UE, pero todavía falta un largo trecho por recorrer para arribar a resultados concretos. Entre los obstáculos que frenan la relación entre Europa y América Latina está, por un lado, la ampliación de

* *Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano*

¹ El primer documento de esta serie sobre "Los actores extrarregionales en América Latina" es el documento de trabajo titulado "Los actores extrarregionales en América Latina (I): China (DT)", de Carlos Malamud, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/DT50-2007. El segundo es un ARI titulado "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán (ARI)", de Carlos Malamud y Carlota García Encina, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI124-2007.

la UE, que en poco tiempo pasó de contar 15 Estados miembros a 27, junto con la crisis abierta por el fracaso del tratado constitucional. Por el otro, el auge del populismo nacionalista ha introducido una cuña de división y contradicciones en el bloque latinoamericano que dificulta seriamente la relación y las negociaciones con la UE.

Análisis: Las relaciones y, por consiguiente, las negociaciones entre la UE y América Latina se han caracterizado de forma permanente por la asimetría entre las partes y la sensación, compartida por todos los actores implicados, de una cierta superioridad política y económica de la UE sobre América Latina. Esto se puede observar en la existencia de la llamada “cláusula democrática” en los acuerdos de Tercera Generación firmados entre América Latina y la UE en la época de expansión de los procesos latinoamericanos de transición a la democracia en las dos últimas décadas del siglo pasado, una cláusula que se ha fijado pensando exclusivamente en una de las partes y no en las dos y, sobre todo, en el respaldo que podía dar la democrática Europa a la consolidación democrática en América Latina. Es más, en alguna circunstancia la cláusula fue incorporada al Tratado a petición del país latinoamericano afectado en su caso.

Las relaciones también han estado marcadas no sólo por un elevado desconocimiento mutuo, sino también por el gran peso de los tópicos y por la falta de concreción de todas las partes implicadas en aquello que le interesa al otro de su contraparte. Esto implica decir, de alguna manera, que ni la UE tiene demasiado claro qué espera de América Latina, ni América Latina tiene demasiado claro qué espera de la UE. Si falta claridad en los objetivos, qué decir entonces de los fines. Esto es algo que se puede trasladar rápidamente a las Cumbres ALCUE (América Latina, Caribe y la UE), que han ido perdiendo gas después de las primeras tres celebradas en Rio de Janeiro (1999), Madrid (2002) y Guadalajara (2004). Según Stephan Sberro, el programa EurosociAL, aprobado en la Cumbre de Guadalajara, dotado con 30 millones de euros para facilitar los intercambios de buenas prácticas entre los 58 países que forman parte del sistema en lo relativo a la cohesión social, ha sido el único resultado concreto atribuible a las Cumbres ALCUE.

La Cumbre ALCUE de Viena (2006), la última celebrada hasta el momento, por diversos motivos vivió una clara devaluación de sus objetivos, lo que junto al desánimo instalado en muchos de los participantes nos debe llevar a reflexionar seriamente sobre el futuro de las mismas y sobre la verdadera naturaleza de la relación entre América Latina y la UE. Esta reflexión necesaria no debe llevar a desconocer los avances y los resultados concretos de una relación a todas luces manifiestamente mejorable. Por eso, el principal objetivo de este análisis es servir de estímulo para una discusión franca y abierta que permita revalorizar una relación que es necesaria y útil para ambas partes y que sirva igualmente de estímulo para su futuro próximo.

Desde esta perspectiva, y pensando en la próxima Cumbre euro-latinoamericana de Lima (mayo de 2008), es importante definir mejor, y dotar de contenidos y significados concretos a lo que se ha dado en llamar la “gran alianza estratégica” entre la UE y América Latina. La “alianza estratégica” fue definida en una declaración de 54 puntos, producto de la Cumbre de Rio, que debían vincular a las dos regiones. Pese a la existencia del marco teórico, ambas partes han sido incapaces, hasta el momento, de dotar de sustancia al que hasta ahora se estima como su mayor producto.

La perspectiva europea

En el caso de Europa, el principal de los tópicos vigentes a la hora de impulsar y sostener la relación birregional es la común pertenencia a la cultura occidental. En palabras de Alain Rouquié, América Latina es el extremo occidente, pero el occidente al fin. Esta común e innegable pertenencia al mundo occidental está en la base del movimiento que ha llevado a crear el marco idóneo para la consolidación de una gran alianza estratégica birregional, que potenciaría las posibilidades de ambas partes y aumentaría las sinergias en el marco del multilateralismo. Si bien desde la perspectiva europea se trata de un razonamiento impecable, desde la otra parte han comenzado a sonar algunas voces que cuestionan los vínculos latinoamericanos con Occidente. La emergencia de algunos movimientos indigenistas que apuestan por una clara vuelta al pasado se constituye en el principal argumento para negar el componente occidental y europeo de las culturas latinoamericanas.

Ahora bien, este punto de partida para profundizar en la relación birregional está condicionado por otro de los grandes tópicos que influyen en su planteamiento: América Latina es parte de la zona de influencia de los EEUU y, por tanto, las posibilidades de una acción autónoma europea en la región está limitada por este hecho, de modo que la relación birregional debería centrarse básicamente, según esta interpretación, en los aspectos más estrictamente políticos. De alguna manera, el peso de EEUU en América Latina se alza como una barrera que dificulta profundizar en unas relaciones que, sin embargo, se contemplan inicialmente como beneficiosas para ambas partes. A esto hay que sumar la existencia de ciertas lecturas, algo sesgadas, que señalan que cada vez que Europa se acerca a EEUU en relación con algunos problemas de la región se aleja de América Latina, y lo mismo valdría, en mayor medida, para España.

Esta creencia bastante extendida sobre el hegemonismo de EEUU explica, en buena parte, las vacilaciones y las contradicciones frecuentes de la política europea hacia América Latina, un tema que se puede observar con gran claridad en lo que se refiere a la promoción de la democracia y al respaldo a los gobiernos democráticos. En este sentido, las concesiones a lo políticamente correcto son constantes y están mediadas por las simpatías de buena parte de la opinión pública europea con algunos de los movimientos políticos y sociales latinoamericanos (como las luchas antidictatoriales y a favor de los derechos humanos, pero también por el indigenismo, la guerrilla, etc.). Por otro lado, la noción del predominio norteamericano obliga a los políticos europeos a ir con pies de plomo en lo referente al multilateralismo y condiciona uno de los escasos atractivos de la gran alianza estratégica que se busca promover.

Para colmo, se está escuchando con una insistencia creciente que en los últimos años el autoproclamado interés europeo por América Latina ha ido perdiendo intensidad. Para algunos observadores se trata de un proceso paralelo al “olvido” de EEUU por la región ocurrido después de los atentados terroristas del 11-S de 2001, aunque hay otros que lo achacan directamente a los efectos de la ampliación y del desinterés de buena parte de los 12 nuevos Estados miembros por la región. Es verdad, que en buena medida, los recién llegados están menos preocupados por América Latina que la mayoría de los 15 anteriores. Sin embargo, la explicación por el desinterés no debe centrarse únicamente en los nuevos Estados miembros de la UE. Por otra parte, es cada vez más frecuente escuchar en ciertos medios europeos y a algunos responsables políticos de países miembros que la UE debe atender a demasiados frentes, como Asia –incluidas China y la India– y África –tanto el Magreb como la Subsahariana–. De ahí a la conclusión maniquea de que si América Latina no está interesada en la relación, pues peor para ella, hay poco camino.

Se puede decir que la falta de atención implica también a algunos países otrora más preocupados por América Latina, como es el caso de Suecia. El Gobierno sueco de centro derecha presentó a fines de agosto de 2007 su plan para reducir de 70 a 33 el número de países que reciben la ayuda bilateral. Ocurre que buena parte de los excluidos están en Asia y, en lo que a nosotros nos importa, América Latina. Suecia ha decidido concentrar su ayuda bilateral para los próximos años en ciertos países de África y especialmente en cuestiones de paz, seguridad, democracia y derechos humanos. Para ello ha establecido tres categorías de cooperación: a largo plazo, países en conflicto o post-conflicto y Europa del Este. En el primer grupo figura Bolivia, junto a Etiopía, Kenia y Ruanda, mientras que en el segundo aparecen Colombia, Guatemala, Liberia, Somalia, Palestina, Irak y Sierra Leona. Entre los excluidos están Nicaragua, Honduras, El Salvador, Perú y Cuba, que en 2006 recibieron, en concepto de ayuda bilateral, 35,6 millones, 20,1 millones, 4,6 millones, 4,3 millones y 1 millón de dólares, respectivamente, según datos de la Dirección para la Cooperación Internacional al Desarrollo. La oposición socialdemócrata criticó que se dé más ayuda a Europa que a Asia, “donde viven cerca de la mitad de los pobres del mundo”. Esto ocurre en un contexto en el que se decide priorizar la lucha contra la pobreza como un objetivo, pero se elimina a países como Nicaragua, El Salvador y Haití, manteniendo a otros como Serbia y Turquía. Como no podía ser de otro modo, los países perjudicados, comenzando por Nicaragua, han mostrado su desagrado por la medida, pero no han planteado ninguna alternativa.

Ante este creciente desinterés europeo, la duda surge acerca de la identidad de los actores pertenecientes a la UE que estén interesados en seguir potenciando las relaciones con América Latina. Es obvio que España y Portugal, en tanto miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, tienen un protagonismo en las instancias comunitarias que, sin embargo, todavía podría ser mucho mayor. Es más, en el discurso de muchos analistas latinoamericanos es frecuente escuchar el comentario de que en las instituciones europeas no se toma ninguna decisión relacionada con América Latina sin el beneplácito de España. Junto a las naciones ibéricas hay otro grupo de países, como Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia con indudables intereses de todo tipo (económicos, políticos, culturales, familiares, históricos, etc.), que en determinadas circunstancias podrían ser movilizados adecuadamente en función de ciertas demandas latinoamericanas. Sin embargo, la falta de un efectivo y eficaz *lobby* latinoamericano en Bruselas y las principales capitales europeas dificulta enormemente unas respuestas positivas de Europa a favor de América Latina. A esto hay que agregar que por lo general los países y los gobiernos latinoamericanos suelen “hacer la guerra por su cuenta”, incluso en Bruselas, con lo que restan efectividad a algunas de sus demandas ante las instancias comunitarias.

Desde la perspectiva anterior la realidad se caracteriza por la falta de una política europea válida para el conjunto de la región y por la “nacionalización” de las políticas de los países miembros, que operan en virtud de sus propios intereses. De este modo se priman las políticas bilaterales con aquellos países que resultan más afines a las distintas diplomacias europeas, en virtud de cuestiones económicas, políticas, históricas culturales o migratorias, entre otros factores. La mayor cercanía a Colombia, por ejemplo, del Gobierno británico, no es compartida por otros gobiernos europeos. De este modo, la cooperación en las distintas áreas varía de un país a otro, aunque es totalmente inexistente en muchos de los integrantes de la UE.

La perspectiva latinoamericana

Como se ha visto, la falta de claridad en los objetivos y en las definiciones de una relación tan compleja también afecta a América Latina y su visión, o a la falta de ella,

sobre Europa. Por lo general, ni los gobiernos ni las distintas sociedades latinoamericanas saben qué quieren o qué esperan de la UE, más allá de la legítima, pero no por ello archirrepetida, demanda contra la PAC (Política Agraria Común) y a favor de la apertura de los mercados europeos para sus productos agrícolas y ganaderos. Hasta la fecha, los gobiernos y los productores y empresarios latinoamericanos han sido incapaces de coordinar campañas de opinión con los grupos de consumidores europeos o con las asociaciones partidarias de promover el libre cambio y reducir la protección a los productos ganaderos, un tema que permitiría ganancias generalizadas. La persistencia de las viejas demandas contra la PAC explica la tendencia a confundir los Acuerdos de la UE con Tratados de Libre Comercio (TLC).

Esto se puede ver, por ejemplo, en la publicación de Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha (*Siete años del tratado Unión Europea-México [TLCUEM]. Una alerta para el sur global*, Transnational Institute [TNI], Ámsterdam, junio de 2007). Los autores argumentan que “luego de siete años, los impactos del Tratado de Libre Comercio UE-México son claros. En vez de los beneficios sociales y económicos prometidos, el tratado ha dejado al Estado Mexicano incapaz de implementar políticas de promoción de las pequeñas y medianas empresas. El sector financiero de México se encuentra actualmente a merced del capital europeo, mientras que para la mayoría de los sectores económicos el TLC ha operado en beneficio de las corporaciones transnacionales europeas y en detrimento de las industrias y el pueblo mexicano... El ejemplo de México debe servir como una alerta para otros países en el sur global que están enfrentando en este momento posibles acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Cuando los acuerdos recíprocos de comercio e inversiones se realizan entre actores económicos altamente desiguales, estos dañan el desarrollo nacional y local y benefician solo a un puñado de corporaciones transnacionales”.

Las respuestas latinoamericanas frente a Europa son de lo más variopintas y van desde plantear la necesidad de aumentar la ayuda y la cooperación (generalmente a ésta se le agrega el adjetivo de “entre iguales” para conjurar cualquier peligro de dominación eurocéntrica) a la asistencia técnica, pero poco más, hasta la denuncia de los peligros del capitalismo europeo. El poco más al que se hace referencia suele incluir el llamado “diálogo político”, un ingrediente necesario para realzar el valor de la negociación en marcha. Por lo general, los temas de los acuerdos suelen girar en torno a ciertas constantes unidireccionales (salvo en lo que se refiere a las cuestiones económicas y comerciales), como la consolidación del Estado de Derecho y el apoyo institucional para el fortalecimiento democrático, la cooperación económica (libre comercio, apoyo a las PYME, cooperación aduanera, propiedad intelectual y competencia económica), la lucha contra la desigualdad y la pobreza y a favor del desarrollo social y la cooperación científica, técnica, educativa y cultural. Sin embargo, en ninguna de las partes se encuentra la más mínima claridad conceptual que permita avanzar en dicho diálogo, por no hablar de avances concretos en la construcción de esa mítica “alianza estratégica birregional” de la que tanto se habla en las Cumbres ALCUE (América Latina, Caribe y UE).

Esa falta de claridad conceptual es frecuente encontrarla en los más altos responsables políticos latinoamericanos. Un solo ejemplo. En la última edición del Foro de Biarritz, celebrado en Santiago de Chile el 8 y 9 de octubre de 2007, tuvo lugar una discusión en torno a las relaciones UE y América Latina. En ella, el ministro de Exteriores argentino, Jorge Taina, comenzó su intervención aludiendo directamente al conflicto que enfrenta a su país con el Reino Unido por el tema de las Islas Malvinas. De este modo, Taina no sólo mandaba señales equívocas de qué espera su país del diálogo con la UE, sino

también supeditaba la relación birregional, y toda su potencialidad, a la superación de un conflicto que debe resolverse en otras instancias y ante el cual la UE en su conjunto no puede dejar de apoyar la postura británica. Esa falta de perspectiva de la diplomacia argentina respecto al tema Malvinas le llevó en su momento a no entender que EEUU, en tanto socio de la OTAN, no iba a dejar de apoyar al Reino Unido tras la invasión argentina al archipiélago en 1992, en vez de mantenerse neutral, como vaticinaban desde el Palacio San Martín (sede del Ministerio argentino de Exteriores).

Las asimetrías

La falta de simetría también se ha trasladado a la calidad del diálogo. Pese a las grandes limitaciones europeas en la construcción de una política exterior común, acentuadas por el fracaso del proceso constitucional y las distorsiones introducidas por el proceso de ampliación de 15 a 27 miembros, lo cierto es que al menos formalmente la UE habla con una sola voz. De este modo, es la Comisión Europea, a través de sus comisarios y funcionarios, quien expresa en las Cumbres ALCUE los puntos de vista europeos. Por el contrario, América Latina y el Caribe tienen tantas voces como gobiernos participantes y cada una de ellas se expresa en función de sus propios intereses, aunque éstos se opongan a los planteamientos generales. Esto ocurrió con la postura boliviana al comienzo de las negociaciones entre la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y la UE. De haber existido una postura más rígida por parte de los negociadores europeos la intransigencia boliviana hubiera hecho descarrilar unas negociaciones que, cuanto menos, se estiman cargadas de problemas y dificultades. De este modo, resulta al menos complicado avanzar en el diálogo birregional.

De esto queda plena constancia en lo ocurrido en la Cumbre de Viena, donde se pusieron de manifiesto las crecientes contradicciones que cruzan la región y dividen a los gobiernos latinoamericanos. En este sentido, la actitud cada vez más confrontacionista del Gobierno de Hugo Chávez no sólo debilita la existencia de una posición común latinoamericana, sino también hace cada vez más difícil el diálogo con Europa. Gracias al apoyo de Bolivia, Cuba y Nicaragua (y al un poco más matizado de Ecuador), la postura de Venezuela en estos foros se ha visto reforzada y por eso es importante preguntarse acerca del comportamiento que seguirá en Lima y el sesgo que le quiere imprimir a la relación UE-América Latina. A la vista de recientes manifestaciones no se puede ser demasiado optimista, pese al relativismo con que la UE ha juzgado la postura boliviana en la negociación con la CAN.

La asimetría se expresa igualmente en la naturaleza de las negociaciones y en los objetivos idealmente fijados para el diálogo. De forma tradicional la UE cree que aquello que ha sido bueno para ella debe ser, forzosamente, bueno para los demás. Esto explica el insistente interés europeo en no negociar con países individuales sino con procesos de integración regionales o subregionales, como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o América Central. Sin embargo, y esta es una de las mayores paradojas de todo este proceso, los dos únicos Acuerdos de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación de la UE con América Latina han sido firmados con México (2000) y Chile (2002). A esto hay que agregar el Acuerdo de Asociación Estratégica al que han llegado recientemente la UE y Brasil, que de alguna manera viene a constatar el fracaso de la negociación entre la UE y Mercosur, una negociación cada vez más incierta por el papel negativo que podría jugar Venezuela si se confirma su ingreso en el Mercosur, y también el de la estrategia regional o subregional europea. Sin embargo, de momento, nada indica que la UE vaya a cambiar su estrategia negociadora y pase a valorar los Acuerdos bilaterales sobre los acuerdos regionales.

Será interesante ver, en los próximos meses, la evolución de la relación entre los distintos países sudamericanos y la UE a la vista de la potenciada relación con Brasil. ¿Exigirán países como Argentina un tratamiento similar o se conformarán con ver como continúa la parálisis en las negociaciones con el Mercosur? ¿Qué ocurrirá con la CAN y sus países miembros, especialmente en los casos de Perú y Colombia? ¿Qué respuestas darán las instituciones comunitarias a posibles nuevas demandas latinoamericanas de asociación estratégica? ¿Flexibilizarán éstas sus posturas para hacer posibles diálogos bilaterales como los ya mencionados con algunos países andinos, siguiendo el esquema de lo alcanzado con Chile y con México o mantendrán una política que después de muchos años ha mostrado una gran esterilidad?

Si los fenómenos descritos ocurren en todos los ámbitos de la relación entre la UE y América Latina, ¿qué se puede esperar de lo tocante a la “cohesión social”, el tema central de la Cumbre de Lima? Es evidente que la aproximación al mismo padecerá de los mismos condicionantes generales, comenzando por el de la falta casi total de simetría entre las dos partes implicadas. En realidad, en el único punto que esa simetría existe es en la falta de claridad en torno a lo que cada uno espera del otro. Y a esto hay que agregar la experiencia vivida en la Cumbre Iberoamericana de Santiago en función del radical rechazo del presidente venezolano al concepto de cohesión social.

Conclusiones: Hasta la fecha, las relaciones entre la UE y América Latina han estado dominadas por el peso de los tópicos y la omnipresencia del voluntarismo y las buenas intenciones. Las Cumbres ALCUE, nacidas a finales del siglo XX, intentaban dar respuestas a un mundo distinto del actual y con una realidad latinoamericana y una realidad europea bastante diferentes de las presentes. Por eso debería comenzar un proceso que permita replantear en profundidad y redefinir la naturaleza de dicha relación y los objetivos factibles de ser cumplidos. No se trata de incidir en discusiones de temas generales, que den lugar a declaraciones cargadas de buenas intenciones, sino de intentar promover aquellos temas sensibles para ambas partes, que permitan consolidar una relación importante para ambos.

Durante algunos años la negociación con el Mercosur se subordinó a la marcha de las conversaciones vinculadas a la Ronda de Doha en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pero es evidente que si se quiere que avance el proceso habrá que dar algún tipo de respuesta diferente. Si del lado europeo las líneas maestras del diálogo y sus objetivos generales están algo más claras, no pasa lo mismo desde la perspectiva latinoamericana. Por ello, no es raro escuchar a muchos responsables políticos europeos la idea de que es a América Latina a quien le toca señalar claramente su voluntad de avanzar en la relación birregional. Siendo esto cierto, sería de agradecer, al mismo tiempo, una mayor clarificación de posturas por parte de las más altas instancias comunitarias.

Carlos Malamud
Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano