



Regionalismo estratégico en las relaciones de la Unión Europea con América del Sur

JOSÉ BRICEÑO RUIZ*

América del Sur ha sido una región de especial interés para los países europeos. Además de los lazos culturales que unen a éstos con toda América Latina, en esta parte del continente la Unión Europea (UE) mantiene una importante presencia económica y comercial, en especial en los países de América del Sur, agrupados desde 1991 en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Aunque en los países andinos el peso económico de la UE ha sido menor, las relaciones políticas se remontan al decenio de los ochenta, cuando se establecieron los primeros contactos bilaterales con el Pacto Andino (Comunidad Andina [CAN] desde 1996).

Sin embargo, los procesos de integración que se desarrollan en el hemisferio occidental, en particular la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), podrían modificar este escenario. El establecimiento de este acuerdo

podría desplazar a la UE como actor regional y fortalecer el papel hegemónico de Estados Unidos en la zona.

Conforme a este escenario, los países de América del Sur se replantean sus relaciones mutuas y con los actores extrarregionales más relevantes, en particular con Estados Unidos y la UE. En el ámbito sudamericano, desde mediados de los noventa, la CAN y el Mercosur participan en un dinámico proceso de negociación comercial y cooperación política que condujo a la firma de un acuerdo del libre comercio entre estos modelos de integración en diciembre de 2003 y la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en diciembre de 2004. La Comunidad Sudamericana, que nació como una iniciativa brasileña, en gran medida influida por la dinámica político-económica de las negociaciones del ALCA, se presenta como un intento por crear un nuevo regionalismo sudamericano frente al bloque comercial que se consolida en el norte del continente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el ámbito hemisférico, tanto la CAN como el Mercosur participan en el proceso del ALCA, aunque el interés no

* Profesor investigador del Centro de Estudios e Integración, Universidad de los Andes, San Cristóbal, Venezuela <bricennoj@ula.ve>.

es el mismo en cada modelo regional. Mientras los países andinos consideran que el proceso hemisférico es vital para sus intereses nacionales, para el Mercosur, en la expresión de Fernando Henrique Cardoso, el ALCA es “una opción, no un destino”. Esta forma diversa de considerar el ALCA ha influido en las relaciones de los dos bloques sudamericanos con la UE, pues mientras que para el Mercosur el acercamiento a ésta es una manera de promover un equilibrio frente a la propuesta del ALCA, para la CAN las relaciones con los europeos no tienen esta dimensión estratégica.

En este ensayo se analizan los vínculos de la CAN y el Mercosur con la UE y la manera en que el ALCA influye en las relaciones de los dos bloques sudamericanos con los europeos. El argumento central es que para defender sus intereses la UE promueve un regionalismo estratégico en América del Sur. Este plan ha encontrado recepción en el Mercosur, que trata, a su manera, de fortalecer sus nexos con Europa como un instrumento de negociación en el proceso del ALCA. Las relaciones de los países andinos con Europa tienen menos influencia del proceso hemisférico, al que consideran fundamental en su estrategia comercial.

LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL NUEVO ORDEN REGIONAL

La variable estratégica es fundamental para comprender el giro de la relación eurolatinoamericana durante el decenio de los noventa y la manera en que influyó la variable ALCA. En este marco, América Latina y Europa se consideraban potenciales socios en un mundo en el que el discurso de la pérdida de hegemonía estadounidense parecía difuminarse, aunque más bien tendía a recuperarse después del fin de la guerra fría, el triunfo militar en la primera guerra del golfo (1991) y durante los años de bonanza económica del gobierno de Clinton.¹

En estos años era frecuente el argumento de que el mundo se dividiría en varios bloques económicos, entre los cuales podía haber riesgo de conflicto. El orden económico mundial multilateral de la guerra fría se sustituiría por un *orden regional* propio de la era posterior a la caída del muro de

*América del Sur se presenta dividida.
El área andina privilegia cada
vez más sus relaciones con Estados
Unidos, mientras que el Mercosur se
plantea una alianza con la Unión
Europea como prueba de que el ALCA
no es una opción sino un destino*

Berlín. Para especialistas como Andrew Axline, el proceso de regionalización en el mundo de la posguerra fría fue resultado de la evolución de la política económica mundial en un marco en el que la supremacía nuclear estadounidense había perdido importancia y, en cambio, las fuerzas económicas que lideraban la globalización comercial y financiera desempeñarían un papel predominante.²

Björn Hettne vinculaba la tesis de la declinación de la hegemonía y el surgimiento de un nuevo regionalismo. En su opinión, durante el periodo de hegemonía de Estados Unidos se desarrolló un regionalismo acorde con la lógica de la guerra fría y que respondía en gran medida a los intereses del *hegemon*. Se trataba de un regionalismo hegemónico en el que los poderes regionales actuaban como subimperialismos. El fin del conflicto este-oeste en 1989 significó el colapso de esta especie de regionalismo, después sustituido por otro en el que las potencias regionales muestran ambiciones que se pueden describir como hegemónicas, al menos en escala regional. Ésta es una de las formas potenciales de organización del orden mundial posthegemónico, que se podría manifestar en la creación de un orden trilateral en el que los bloques económicos liderados por las tres potencias capitalistas tendrían una responsabilidad hegemónica compartida. En este orden, las instituciones internacionales y las empresas transnacionales desempeñarían un papel cada vez más

1. Hegemonía se utiliza en el sentido de la teoría de la estabilidad hegemónica propuesta por Charles Klinderberger. Según ésta, Estados Unidos ha sido el *hegemon* o poder dominante en la economía mundial al liderar después de la posguerra la delineación de las instituciones que regularían las relaciones económicas internacionales. Durante el decenio de los ochenta se comenzó a argumentar sobre el fin de la hegemonía, pero el colapso del mundo comunista y la recuperación económica de inicios de los noventa plantearon un debate sobre el renacimiento de la hegemonía estadounidense.

2. Andrew Axline, “El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana”, en José Briceño Ruiz (comp.), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, Mérida, 1998, p. 24.

decisivo. Aunque el nuevo orden no sería en esencia conflictivo, el potencial a este respecto resultaría elevado y, dependiendo de la gravedad del conflicto, se lograría la transición a una economía mundial más regionalizada.³

En este nuevo orden surge el regionalismo estratégico, una modalidad de integración económica que se dirige por necesidad a promover no un interés universal sino los intereses de un bloque económico específico, con frecuencia liderado por un gobierno poco liberal aliado con corporaciones que tratan de penetrar otros bloques acusados de proteccionistas.⁴ Para Deblock y Brunelle, el regionalismo estratégico es “toda forma de política económica internacional que tiene como objetivo, apoyándose en el regionalismo económico, establecer una relación de fuerza y desarrollar una ventaja comparativa sobre los mercados internacionales en favor de un grupo de países que forman un ente económico”.⁵ El ALCA y la nueva política de la UE hacia América Latina ejemplifican este nuevo regionalismo estratégico.

Se debe señalar, además, que el nuevo regionalismo es un proceso complejo que se desarrolla en escala intra e interregional.⁶ El primero responde a la lógica de bloques económicos por cercanía geográfica. El segundo es el de los modelos de integración y los países no contiguos. La UE ha sido uno de los pioneros en la promoción de esta segunda modalidad. Desde inicios de los noventa, a la par que la UE profundizaba y se proponía ampliar su iniciativa de integración, comenzó una estrategia de integración interregional expresada en iniciativas como la Conferencia de Barcelona con los países del Mediterráneo, de 1995, y las reuniones Asia-UE que ese año se iniciaron en Bangkok. También parte de esta estrategia es la firma del acuerdo de Cotonou, el inicio de la reestructuración de las relaciones comerciales con los estados de Asia, el Pacífico y el Caribe, que desde el decenio de los setenta concede el ingreso preferencial de las mercancías al mercado europeo mediante los Acuerdos de Lomé. También hay un Diálogo Transatlántico con Estados Unidos. América Latina no podía estar fuera de esta estrategia.

LA DIVERSIDAD DE LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Las interacciones de la UE y el Mercosur son complejas y diversificadas. Se puede argumentar que el Mercosur constituye la más alta prioridad de la política exterior europea en América Latina. En este escenario, en 1995 se suscribió un acuerdo marco interregional de cooperación económica y comercio entre ambos modelos de integración, cuyo objetivo fue el fortalecimiento de las relaciones políticas, la liberalización recíproca y progresiva de los intercambios y las inversiones entre las regiones. El acuerdo también incluyó medidas para cooperar en materia de propiedad intelectual, promoción de las inversiones, transferencia de tecnología. A partir de este acuerdo se inició un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio que, a pesar de sus dificultades, aún sigue en marcha.⁷

Para el Mercosur la UE es un socio fundamental. Como señala Roberto Bouzas, “casi una cuarta parte del total de las exportaciones procedentes del Mercosur se destina a la UE”.⁸ De igual manera, la UE es el primer inversionista en América del Sur (supera a Estados Unidos). Argentina, Brasil y Chile son el destino de 60% de las inversiones europeas. España se convirtió en los noventa en el primer inversionista en el proceso de privatización de muchas empresas públicas, mientras que países como Alemania e Italia concentraron en las tres naciones mencionadas cerca de tres cuartas partes de toda su inversión extranjera directa en América Latina.⁹

Es notorio entonces que para el Mercosur y la UE es importante mantener una relación cercana. Este interés no se puede desvincular de la dinámica de integración en el hemisferio occidental y, en particular, de la propuesta del ALCA. Bouzas asevera que “la evolución del proceso conducente al establecimiento del ALCA tuvo una gran influencia en el acuerdo marco interregional desde sus inicios”.¹⁰ La iniciativa de la Comisión Europea tenía, asevera Bouzas, el objetivo de contrarrestar la fuerza de atracción que dicho proceso ejercía

3. Björn Hettne, “The New Regionalism: Implications for Development”, en Björn Hettne y Andreas Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas e Instituto Mundial de Investigación de Economía del Desarrollo, 1994, p. 5.

4. Björn Hettne, “Development, Security and World Order: A Regionalist Approach”, *The European Journal of Development Research*, vol. 9, núm. 194, 1996, p. 94.

5. Christian Deblock y Dorval Brunelle, “Une intégration régionale stratégique : le cas nord-américain”, *Études Internationales*, vol. XXIV, núm. 3, septiembre de 1993, p. 596.

6. Björn Hettne y Frederik Söderbaum, “The New Regionalist Approach”, *Politeia, Journal of the Department of Political Science and Public Administration of the University of South Africa*, vol. 17, núm. 3, 1998, pp. 6-21.

7. José Briceño Ruiz, “El ALCA, el nuevo regionalismo y las estrategias de los países latinoamericanos”, en María Cristina Rosas (coord.), *Que las “rondas” no son buenas... La OMC y la Ronda Doha, ¿proteccionismo vs. desarrollo?*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Sistema Económico Latinoamericano (SELA), México, 2003, pp. 201-235.

8. Roberto Bouzas, “Aspectos estratégicos de las negociaciones del Mercosur”, en Antoni Esteve de Oda y Carolyn Robert (comps.), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001, p. 65.

9. Javier Santiso, “Les investisseurs européens en Amérique latine”, en Daniel van Eeuwen (comp.), *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation*, Institut d'Études Politiques-Centre de Recherches sur l'Amérique latine et les Caraïbes-Aix-Karthal, Paris, 2002, p. 156.

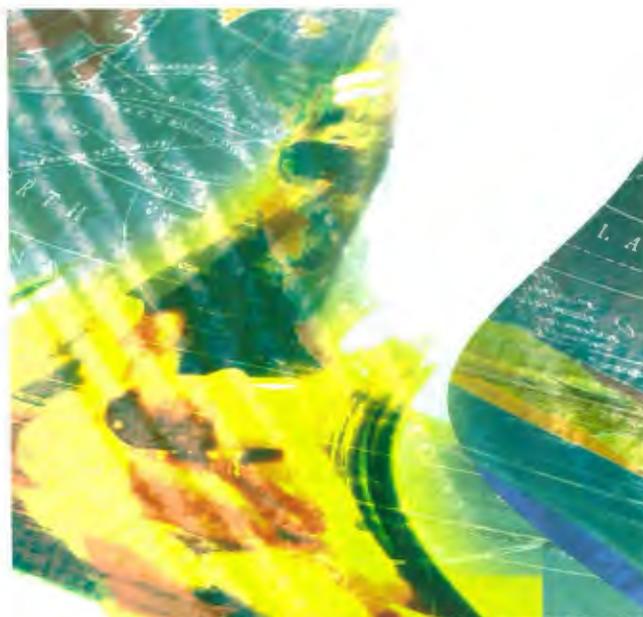
10. Roberto Bouzas, *op. cit.*, p. 65.

en toda América Latina, con inclusión de América del Sur, donde la UE tiene importantes intereses económicos.

La UE y la CAN tienen una agenda bilateral diversificada. En varios documentos de ambos modelos de integración¹¹ se señalan como los pilares de sus relaciones externas el diálogo político, la lucha contra las drogas, el sistema generalizado de preferencias, las relaciones económicas y comerciales y la cooperación birregional.

El diálogo de alto rango en la lucha contra las drogas ha sido en gran medida el eje de las relaciones entre andinos y europeos; sus orígenes se remontan a la reunión en 1995 de la Troika de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior a cargo de la lucha contra las drogas. Este encuentro antecedió al diálogo político entre ambas regiones, y para la UE constituye su único *diálogo específico* con cualquier región del tercer mundo.¹² Tanto para los andinos como para los europeos el tema de las drogas es muy significativo. La UE, a diferencia de Estados Unidos, apoya un enfoque de *responsabilidad compartida*, en el que no se culpa sólo a los países productores, sino que se reconoce que los consumidores también son parte del problema. En consecuencia, es necesario fomentar acciones conjuntas para combatir de manera eficiente este flagelo. La UE tiene un enfoque opuesto por completo al estadounidense, cuyo carácter unilateral encuentra resistencia en muchos países productores. La CAN concibe a la UE como un aliado para enfrentar el unilateralismo de prácticas como la *certificación* de países con conductas consideradas favorables para el tráfico de drogas.

El tema económico, en cambio, es secundario en las relaciones bilaterales. En primer lugar, aunque el intercambio comercial entre ambas regiones ha crecido en los últimos 10 años, la CAN representa apenas 0.8% del comercio total de la UE. Para los países andinos las exportaciones europeas equivalen apenas a 14.1% del total del intercambio comercial.¹³ Estas cifras evidencian la poca importancia de estas regiones como socios. No obstante, en el caso andino esto se agrava debido a la persistencia de una balanza comercial negativa para la CAN y la asimetría en el intercambio, ya que los andinos exportan productos básicos a cambio de manufacturas.¹⁴



En segundo lugar, las relaciones comerciales con la UE resienten mucho el tema de las drogas. Desde 1990 Europa ha promovido una modalidad del Sistema Generalizado de Preferencias que favorece a los países andinos comprometidos con la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Éste se renovó en 1994 por un periodo de 10 años y, sin duda, es un factor que explica el incremento del comercio bilateral en el último decenio. Según datos de la UE, de 1990 a 2000 las exportaciones de la CAN al mercado europeo crecieron 60%. Datos más recientes muestran que la cláusula de nación más favorecida y al Sistema Generalizado de Preferencias liberó de aranceles a 90% de los productos que la CAN exportó a la Unión Europea.¹⁵

Sin embargo, el carácter temporal y modificable del sistema generalizado de preferencias, así como las críticas respecto a si en la práctica es una medida compensatoria (pues no favorece a los campesinos productores de coca y amapola), han planteado una discusión sobre su mantenimiento.¹⁶ A estos factores se suma el hecho de que en el marco multilateral que se estableció en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (que se pretende profundizar en la Ronda de Doha de la Organización

11. Véanse los documentos sobre las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea en <http://comunidadandina.org/externo/ue_3.htm> y <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/andean/intro/index.htm>.

12. *The EU's Relations with the Andean Community* <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/andean/intro/intro.htm>, 29 de diciembre de 2003.

13. *Ibid.*

14. Edgardo Moncayo Jiménez, *Las relaciones externas de la Comunidad Andina: entre la globalización y el regionalismo abierto*, Secretaría General de la CAN, Lima, 1999, p. 130.

15. Comisión Europea, *The EU's Relations with the Andean Community* <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/andean/intro/intro.htm>, 29 de diciembre de 2003.

16. Karina Pacheco Medrano, "Panorama de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional. Europa y América Latina*, Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Chair Jean Monnet y Florida International University, México, 2003, p. 424.

Mundial del Comercio) este tipo de medidas preferenciales favorecen cada vez menos. Por ello, con el nuevo milenio comenzó un proceso de revisión de las relaciones entre la CAN y la UE que, en particular desde la perspectiva andina, no se pueden seguir sustentando en el *sistema generalizado de preferencia antidroga*. Al parecer se trata de una exigencia para que las relaciones con la CAN se orienten por los principios que guían los vínculos con el Mercosur, Chile y México.

Ya en la primera Cumbre Birregional entre la UE y América Latina y el Caribe, realizada en Río de Janeiro en 1998, los presidentes andinos expresaron su interés por incrementar las relaciones con la Europa comunitaria. Sin embargo, fue en la segunda cumbre celebrada en Madrid, en 2002, cuando se anunció la decisión de ambos grupos de negociar un acuerdo de diálogo político y cooperación que, según un documento de la CAN, constituyó “un paso previo al inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre ambos bloques, el cual deberá incluir una zona de libre comercio”.¹⁷ Las negociaciones concluyeron en diciembre de 2003, en Roma, con la firma del acuerdo por representantes de la UE y la Comunidad Andina.

EL ALCA Y LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y EL MERCOSUR

¿Qué reacción observa el viejo continente ante este escenario creado por el ALCA? Algunos especialistas le otorgan una importancia secundaria. Susanne Gratius, por ejemplo, asevera que el proyecto del ALCA ha pasado casi inadvertido en Europa, y que cuando el congreso estadounidense aprobó la Autoridad Comercial, que permite al gobierno de Bush negociar el ALCA, el comisario de comercio de la UE, Pascal Lamy, se limitó a acoger esta medida. Para Gratius, “tampoco se percibe una competencia directa entre Estados Unidos y la UE por el mercado latinoamericano, sino que, hasta ahora, las esferas han sido divididas de manera clara: Estados Unidos ejerce el poder hegemónico en el área del gran Caribe, la UE en América del Sur”.¹⁸

Sin embargo, no todos tienen esta percepción del asunto. En algunos círculos políticos y académicos se teme que si Estados Unidos logra imponer un ALCA de acuerdo con sus

intereses, será en el seno de éste donde se establezcan las reglas del comercio internacional.¹⁹ El comisario europeo Pascal Lamy, por su parte, afirmó en una entrevista al diario *Le Monde* que la “Unión Europea es un socio comercial mucho más importante para América Latina que Estados Unidos. Nosotros tenemos allí posiciones que no van a desaparecer de un día para otro. Pero debemos estar vigilantes”.²⁰

Lo cierto es que la UE no es indiferente al proceso regionalista que se desarrolla en el hemisferio occidental. Hufbauer y Schott han demostrado que hay razones para pensar que la UE pueda resultar afectada por la desviación de comercio que genere el ALCA.²¹ La experiencia del TLCAN brinda indicios más concretos para sostener este argumento. Entre 1995 y 1999, es decir, después de la firma del TLCAN, la presencia europea en el mercado mexicano sufrió una drástica reducción, pues superó pérdidas de hasta siete puntos.²² Datos del Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas confirman que de 1994 a 1998 el comercio mexicano con la UE se redujo a la mitad.²³

En materia de inversiones, la UE ha aumentado mucho su presencia en la zona. En el decenio de los noventa, los flujos de inversión extranjera provenientes de la UE representaron casi 30% del total de la región, mientras que las cifras absolutas crecieron ocho veces de 1993 a 1999.²⁴ Si en el ALCA se aprueban las normas sobre inversiones con base en el principio de trato nacional, los inversionistas europeos quedarían en desventaja frente a los capitales estadounidenses y canadienses.

Ante este escenario, la UE ha promovido también una estrategia más enérgica en América Latina. Si se consideran los potenciales efectos que el ALCA tendría en términos de desvío de comercio e inversiones europeas, es válido argumentar que la nueva política de Bruselas hacia América Latina responde a una posible pérdida de sus posiciones en el sistema económico interamericano. Sin embargo, éste es sólo un comentario.

Como señalan otros estudios,²⁵ desde inicios de los noventa la UE ha desplegado una estrategia dual en América

17. Comunidad Andina, *Política Exterior Común. Relaciones con la Unión Europea* <www.comunidadandina.org/external/ue.htm>, 29 de diciembre de 2003, y *The EU's Relations with the Andean Community*, <http://www.Europa.eu.it/comm./external_relations/andean/intro/intro.htm>, 29 de diciembre de 2003.

18. Susanne Gratius, *El proyecto del ALCA visto desde Europa*, Estudios sobre el ALCA, num. 1, Santiago, Chile, octubre de 2002, p. 1.

19. Christian Rioux, “La ZLEA inquiète les Européens”, *Le Devoir*, Quebec, 13 de abril de 2001.

20. *Le Monde*, 20 abril de 2001.

21. Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington, 1995.

22. Susanne Gratius, *op. cit.*, p. 5.

23. Wolf Grabendorff, “América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?”, en Guadalupe Paz y Riordan Roett (comps.), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Nuevohacer Grupo Editor, Buenos Aires, 2003, p. 197.

24. *Ibid.*, p. 199.

25. José Briceño Ruiz, “Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America”, *Journal of European Integration*, vol. 23, núm. 2, 2001, pp. 199-213.

Latina. Por una parte, ha favorecido la firma de acuerdos de tercera y cuarta generaciones con algunos países o grupos de países, como México, Chile y el Mercosur. Uno de los objetivos de estos acuerdos es la promoción de tratados de libre comercio, como los firmados con Chile y México. Estos países o grupos son prioritarios para la UE debido al elevado volumen de inversiones o índices de intercambio comercial entre ellos. Se observa también una segunda categoría de países o grupos, constituidos por la CAN y el Mercado Común Centroamericano, con los cuales, debido a que hay menos intereses europeos, predomina el diálogo político y los instrumentos de cooperación internacional. En el primer caso se está ante un regionalismo estratégico; en el segundo sólo se trata de cooperación y diálogo político.

Estas dos modalidades de la política comunitaria se pueden percibir de manera clara en el caso de América del Sur. Las relaciones de la UE con esta región se han servido, como interlocutores, de los dos grandes bloques regionales de la zona: la CAN y el Mercosur. Sólo en el caso del Mercosur se puede afirmar que la UE promueve una modalidad de regionalismo estratégico como respuesta al ALCA. La diversa intensidad de la relación con esos dos bloques permite comprender la manera en que se han configurado las percepciones de los líderes y hombres de negocios europeos sobre cómo les puede afectar el ALCA.

En el sistema internacional, la conducta de un actor depende de las acciones que espera de los otros. La UE está reaccionando frente a una propuesta que considera peligrosa para sus intereses. No obstante, la intensidad del peligro varía. Si los países del Mercosur ingresan en el ALCA sin un acuerdo similar con la UE, los nada despreciables intereses de ésta pueden resentirlo. Ésa es la percepción que comparten instancias políticas y económicas en Europa que, por esto mismo, propusieron una estrategia para evitar que Estados Unidos los desplazara. Ya en 1997 el presidente francés Jacques Chirac señalaba que el futuro económico de América del Sur no estaba ligado a Estados Unidos sino a Europa: “Su vocación [la del Mercosur] no es ser una pieza del TLCAN. Su vocación es estar [...] abierto al mundo, y sus intereses económicos esenciales —comercio, inversión y asistencia— no están con Estados Unidos sino con Europa”.²⁶ Durante la segunda Cumbre Euro-Latinoamericana, el comisario Lamy, parafraseando el discurso de Cardoso en la Cumbre de Quebec, confirmó la importancia de América del Sur: “Para nosotros, el Mercosur no es una opción, sino un destino”.

26. Riordan Roett y Russel Crandall, *The Advancing Political Economy of European Union – Mercosur Relations: United States Perspectives*, Euro-Latin American Forum Papers, noviembre de 1999, p. 7.



Sin negar un profundo nexo cultural entre América del Sur y Europa occidental, es válido aseverar que la política de la UE responde a los retos que en materia de comercio e inversiones puede crear el ALCA en una región en la que éstos son significativos. En un contexto multilateral incierto, la UE intenta evitar un ALCA que otorgará un trato preferencial al comercio y que las inversiones estadounidenses puedan perjudicar sus intereses. No es casual que la mayor parte de las propuestas europeas se anunciara después del discurso de George Bush sobre la Iniciativa para las Américas, en 1991. La UE sólo trata de mantener su posición en el escenario económico de América Latina. No aspira a eliminar la hegemonía estadounidense en América Latina y el Caribe; nada más se propone evitar que Estados Unidos mejore su posición económica a expensas de los intereses europeos.²⁷

Sin duda, la política europea en la región andina también se plantea la defensa de sus intereses. No obstante, la importancia de la UE en esta región varía de uno a otro país. En materia de inversiones, por ejemplo, tiene una presencia importante en Colombia y Venezuela, pero en los tres países restantes es menos significativa. A pesar de esto, las inversio-

27. Briceño Ruiz, “Strategic Regionalism ...”, *op. cit.*, p. 206.

nes europeas son por mucho menores que las provenientes de Estados Unidos, el principal inversionista en la región. De igual manera, aunque la UE ha incrementado de forma considerable sus relaciones comerciales con la CAN, en gran medida debido al sistema generalizado de preferencias, Estados Unidos es el principal socio comercial de la región. En consecuencia, la extensión de los intereses europeos no es similar a la de los países del Mercosur, factor que explica su limitado activismo en la región andina, y cuya actuación, al menos en el ámbito económico, se ha limitado a la cooperación y el Sistema Generalizado de Preferencias.

CONCLUSIÓN: ¿HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL TRIÁNGULO ATLÁNTICO?

Las relaciones de la Unión Europea y América del Sur pasan por un momento de reconstrucción en el que la sombra de ALCA desempeña un papel fundamental. Estados Unidos apuesta por un nuevo regionalismo en el hemisferio occidental que le asegure un espacio hegemónico a partir del cual pueda construir normas sobre el comercio mundial, que podría tratar de imponer luego en el ámbito multilateral. El ALCA no es en lo fundamental un acuerdo de libre comercio. Éste es el aspecto menos significativo del ALCA para Estados Unidos. El acuerdo hemisférico es parte de un proceso de reconstrucción de hegemonía y un mensaje a los antiguos *free riders* (Europa occidental y Japón) para indicarles quién puede tener la última palabra en el sistema económico internacional. Por ello, el ALCA es un regionalismo con un evidente objetivo estratégico.

Esto lo entiende Europa. Se sabe que las percepciones desempeñan un papel fundamental en las relaciones internacionales. Los procesos cognoscitivos, la manera en que se percibe la información que se transforma en decisiones, para ciertos autores son fundamentales para entender una decisión.²⁸ Para los responsables europeos de la toma de decisiones, el ALCA puede ser un riesgo: algunos estudios predicen una posible desviación del comercio y las inversiones, y la experiencia del TLCAN demuestra que esto ha ocurrido. Ante este riesgo, la UE ha promovido una modalidad de regionalismo estratégico interregional. Además, ciertos países europeos, como Francia o España, sienten que tienen un lugar en América Latina debido a lazos políticos y económi-

cos históricos. Frente al riesgo de perder su posición en las relaciones económicas de la región, Europa ha reaccionado mediante una coherente estrategia de acercamiento a aquellos países con los cuales sus relaciones son más estrechas y en los que el ALCA tendría mayores costos.

América del Sur, en contraste, se presenta dividida. El área andina privilegia cada vez más sus relaciones con Estados Unidos, mientras que el Mercosur se plantea una posible alianza estratégica con la UE como prueba de que el ALCA no es un destino, sino una opción.

¿Cómo se desenvolverá esta dinámica política y comercial? El éxito de la estrategia europea puede conducir a la reconstrucción de las relaciones entre Estados Unidos, la UE y América del Sur en términos más equitativos. El regionalismo estratégico no es sinónimo de proteccionismo; antes bien, se propone evitar que se consolide un centro *hegemon* que controle y determine las normas de la economía mundial. Aunque el ejemplo no sea el más exacto, busca establecer un *equilibrio de poder* en las relaciones económicas internacionales.

El continente americano se enfrenta, por un lado, a la estrategia de Estados Unidos de moldear un orden regional acorde a sus intereses, con el apoyo pasivo de los andinos, y por otro, la respuesta interregional de la UE y el Mercosur. Cada vez es más evidente que ninguna se impondrá sobre la otra. Después de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de Miami, en 2003, quedó claro que el ALCA original que propuso Estados Unidos fue modificado por un ALCA moderado. En éste se excluyen aspectos como la reglamentación de la propiedad intelectual, uno de los pilares de la estrategia de Washington. Las negociaciones entre la UE y el Mercosur, por su parte, se estancaron cuando la realidad de la cuestión agrícola rebasó el aséptico lenguaje de las reuniones de diplomáticos de ambos grupos.

Esto no significa que el regionalismo estratégico haya fracasado. Cada actor logró buena parte de sus objetivos. Es posible que se mantenga en el tablero del juego económico hemisférico y sea parte del proceso de reconstrucción del Triángulo Atlántico. Esto ya ha sido planteado por el ministro de relaciones exteriores de Alemania, Klaus Kinkel, quien en la reunión ministerial del Grupo de Río y la UE propuso que ésta, el TLCAN y el Mercosur (y es posible que el resto de América del Sur) creasen un área de libre comercio trasatlántica.²⁹ Es difícil predecir la factibilidad de esta propuesta, pero queda clara la franca intención de la UE, con apoyo del Mercosur, de preservar al hemisferio occidental fuera de la hegemonía absoluta de Estados Unidos. 

28. Samy Cohen, "Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère", en Smouts Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Sciences Po., Paris, 1998, pp. 88-89.

29. Wolf Grabendorff, *op. cit.*, p. 200.

*Acércate a compradores
de todo el mundo a través de
buy
inMexico.com.mx*



El portal www.buyinmexico.com.mx es promovido ampliamente a través de la red de Consejerías Comerciales de Bancomext en el extranjero, con la finalidad de que los principales importadores de cada mercado conozcan tu producto.

Si quieres ser parte del portal www.buyinmexico.com.mx y promover tus productos en el mundo, llama a
EXPORTATEL: 01 800 EXPORTA (01800 397 6782)

**Bancomext evoluciona, se perfecciona
y trabaja por y para México.**



BANCOMEXT
TE AYUDA