

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina

¿Una asociación estratégica?

Wolf Grabendorff

La Unión Europea y América Latina tienen importantes aspectos de coincidencia política y cultural, con promisorias posibilidades de desarrollo económico compartido. A la vez, se plantean para los próximos años una serie de desafíos u obstáculos donde intervienen problemáticas intrarregionales, comerciales e internacionales. Pese a que sería prematuro plantear la creación de una asociación estratégica entre ambas regiones, el avance de las relaciones mutuas durante los últimos 15 años indica que es una firme necesidad instalada en el futuro.

Los días 28 y 29 de junio de 1999 se celebró, bajo la presidencia alemana de la Unión Europea (UE), la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la UE. Quince años después de la emblemática reunión de los ministros de Asuntos Exteriores europeos y centroamericanos en San José, Costa Rica, que marcó el inicio de la presencia europea en la región, y del primer diálogo institucional entre América Latina y la UE –el Proceso de San José–, esta Cumbre constituye otra prueba de la finalización de la doctrina Monroe y la voluntad de dos regiones «occidentales» de participar conjuntamente en la reconstrucción del sistema internacional. ¿Marcó este encuentro entre 48 países el inicio de una «asociación estratégica» birregional? Las perspectivas recíprocas (y en parte también los temores sobre el futuro de las relaciones birregionales) son tan asimétricas como lo han sido las relaciones europeo-latinoamericanas en los últimos 15 años de cooperación. Aún así, no hay dos regiones que mantengan relaciones tan estrechas y diversas en los ámbitos político, económico y cultural.

WOLF GRABENDORFF: director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas-Irela, Madrid.

Nota: Este artículo refleja la opinión personal del autor y no compromete al Irela.

Palabras clave: relaciones internacionales, bloques económicos, relaciones Unión Europea-América Latina, integración.

La idea de convocar una cumbre fue formulada en primer lugar por el presidente francés, Jacques Chirac, y el presidente de gobierno español, José María Aznar, que lanzaron esta propuesta en 1997 motivados ante todo por la estabilidad democrática y el exitoso desarrollo económico en América Latina. Los países de la región, particularmente los del Mercosur, acogieron esta iniciativa con entusiasmo. No cabe duda de que, desde entonces, en ambas regiones han cambiado sustancialmente las condiciones que enmarcaron esta primera Cumbre. Las sucesivas crisis financieras en Asia y Rusia llegaron a América Latina y, aunque afectaron sobre todo a Brasil, causaron también una recesión en otros países de la región. Mientras que en países como Colombia, Paraguay y Venezuela se han evidenciado riesgos para la estabilidad democrática, Europa se vio involucrada en una guerra en sus propias fronteras y, a su vez, la UE está reformando sus estructuras internas para preparar la acogida de nuevos Estados miembros. Estas deformaciones en la agenda interna y externa de ambas regiones no son solo coyunturales, sino que contribuyen a cambiar las imágenes y percepciones de los dos socios, así como a reducir el cálculo recíproco de intereses, lo que constituye un asunto de suma importancia en cualquier asociación estratégica. La pregunta que surge de esta situación es si Europa seguirá siendo el imprescindible socio de la región en lo político, económico y cultural, así como de cooperación al desarrollo, y si América Latina continuará siendo una región democrática y estable con un potencial económico futuro. El éxito de una asociación estratégica, como fue la visión de la primera Cumbre entre las dos regiones, dependerá principalmente de la respuesta a esas dos incógnitas.

Similitudes en el desarrollo regional

Pese a las enormes diferencias en su nivel de desarrollo, cabe subrayar ciertas características comunes con respecto al proceso político y económico de ambas regiones. Tradiciones culturales y valores comunes, como el respeto por los derechos humanos, la democracia y la economía de mercado, facilitan desde hace más de una década el trato recíproco. Asimismo, la experiencia de Europa y América Latina como socios «junior» de Estados Unidos durante la Guerra Fría y el mantenimiento de estrechos lazos económicos y de seguridad con la única potencia mundial han fortalecido el consenso de valores, a la vez que la búsqueda de ambas regiones por establecer una política exterior independiente.

El siglo XXI ya es considerado como el siglo de la integración. Por esta razón, no es sorprendente que las únicas dos regiones del mundo con experiencias duraderas de integración perciban en este ámbito su identidad y comunidad de valores. Europa y América Latina comparten la visión de una integración más allá de lo meramente económico, entre pequeños y medianos países –con la excepción de Brasil– que, por los desafíos de la globalización, consideran el esfuerzo integrador como una oportunidad para reducir los conflictos y promover su competitividad internacional, con el objetivo final de lograr un mayor nivel de desarrollo y unas expectativas económicas más fa-

vorables. Una mayor capacidad de negociación e influencia en la reestructuración del orden económico internacional es visto como un beneficio adicional de la integración. El hecho de que estos beneficios hayan sido más visibles en el caso de Europa que en el de América Latina es comprensible, teniendo en cuenta la larga experiencia de integración europea. Sin embargo, los innegables éxitos del Mercosur (que, al haber firmado en diciembre de 1995 un acuerdo-marco interregional con la UE, es un socio privilegiado en las relaciones birregionales y podría ser un posible asociado de la UE), y a pesar de su presente estancamiento, reflejan claramente la aceptación de un concepto de integración de inspiración europea como instrumento idóneo para mejorar la representación de sus intereses en el sistema internacional¹. Otra importante característica común entre ambas regiones ha sido el difícil proceso de democratización, que en el caso de América Latina ha transcurrido en un periodo muy posterior y en circunstancias mucho menos dramáticas que en Europa. Aunque el debate actual en América Latina da prioridad al proceso de apertura económica, la superación duradera de las consecuencias directas e indirectas de los periodos de regímenes autoritarios, que han influenciado de distinta manera el desarrollo político de ambas regiones y el de sus respectivos países, no es de ningún modo un proceso concluido. También en Europa sigue existiendo la necesidad de consolidar los gobiernos democráticos, particularmente en las sociedades en transformación que aspiran a convertirse en miembros de la UE.

Pese a estas semejanzas, que constituyen sin duda un fundamento fructífero de las relaciones birregionales y han marcado el diálogo político en los últimos 15 años, tampoco deberían subestimarse las marcadas diferencias que han experimentado las dos regiones en las relaciones entre ellas y con terceros países. Un claro ejemplo de ello es el concepto de soberanía nacional. Tanto la posición del Gobierno chileno en el caso Pinochet frente a España y Gran Bretaña², como la marcada crítica del Grupo de Río al procedimiento de la OTAN en el conflicto de Kosovo³, reflejan que América Latina maneja una interpretación del concepto de soberanía muy diferente al de la UE. Las semejanzas en el desarrollo regional llegan también a sus límites en lo que se refiere a la posición de las naciones latinoamericanas y europeas en el sistema internacional. En este contexto, del lado latinoamericano se ha subrayado en varias ocasiones que la región no acaba de aceptar la jerarquía del sistema internacional en los términos establecidos al final de la Segunda Guerra Mundial, sino que, a largo plazo, busca cambiarlo a su favor, lo cual parece una reivindicación legítima al tener en cuenta la experiencia latinoamericana con un conflicto Norte-Sur supeditado al conflicto Este-Oeste. Sin

1. V. sobre todo Dieter Benecke: «Relación entre la Unión Europea y el Mercosur» en *Contribuciones* vol. XVI N° 1, Ciedla, Buenos Aires, 1999, pp. 7-17.

2. En cuanto a las consecuencias del caso Pinochet en las relaciones europeo-chilenas, v. tb. Irela: «El caso Pinochet: ¿Una prueba para las relaciones europeo-latinoamericanas?», Informe de Irela N° 9, Madrid, 1998.

3. Grupo de Río: «Comunicado del Grupo de Río sobre Kosovo» (GRIO/SPT-99), México, 25/3/1999.

embargo, ante las actuales posiciones europeas, parece dudoso que una relación estratégica con la UE ofrezca, justo en este ámbito, un camino viable para presionar hacia modificaciones sustanciales en el sistema internacional.

El carácter de la relación birregional

El concepto de relaciones birregionales ha sido creado por la UE, plasmándose en primer lugar en los «diálogos de grupo» que han sido iniciados también con otros socios, tales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) o los países del Golfo⁴. No obstante, en el caso de América Latina, estos foros de diálogo constituyen una arquitectura propia, ya que, sumando todos los socios, la UE sostiene diálogos regulares con cinco subregiones y dos países. Respecto al conjunto de la región, la UE celebra desde 1990 un encuentro anual a nivel de ministros de Asuntos Exteriores con el Grupo de Río, que integra a todos los países sudamericanos, México y Panamá, así como un representante de América Central y otro del Caribe. A nivel subregional, existe desde 1984 un diálogo político con los países centroamericanos, el denominado Proceso de San José; también se mantienen reuniones ministeriales regulares con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con el Mercosur, que tienen lugar alternativamente en las dos subregiones y en el país que ostenta la presidencia de la UE. Además, los países caribeños forman parte del Convenio de Lomé, que adelanta sus propios diálogos con la UE. Con Chile y México, que no pertenecen a ningún organismo subregional de integración latinoamericano, se han acordado mecanismos de diálogo bilateral, pero Chile participa en los diálogos políticos a nivel ministerial UE-Mercosur.

Esta compleja red de foros de diálogo, en parte solapados –Colombia, México, Panamá y Venezuela participaron también en el Proceso de San José como países cooperantes de América Central–, refleja no solo los esfuerzos europeos por responder a las expectativas de determinados grupos, sino también el reconocimiento de que, ante la heterogeneidad de la región, sería casi imposible iniciar negociaciones económicas y de cooperación con el conjunto de los 33 países de América Latina y el Caribe. Ello representó también una cierta dificultad durante la cumbre birregional en Río de Janeiro, ya que no ha sido fácil definir posiciones comunes en los ámbitos político, económico y cultural que sean válidas para las relaciones con todos los países de la región. Por otra parte, fue un estímulo adicional aprovechar esa ocasión para que las relaciones birregionales confluyeran al menos en las áreas prioritarias, donde ambos socios comparten valores comunes, y definieran futuras posibilidades de acción⁵.

En este contexto, las experiencias de relaciones birregionales han señalado que la mayor dificultad consiste en crear primero un consenso dentro de am-

4. V. Geoffrey Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.): *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*, Londres, 1990.

5. V. «La Declaración de Río» y «Prioridades de Acción», Río de Janeiro, 29/6/1999.

bas regiones. A este dilema se enfrentó la UE —a la que sobre todo en cuestiones de política exterior y de seguridad no le resulta siempre fácil definir una posición común—, también a la hora de preparar la Cumbre de Río, particularmente con respecto a la cuestión agrícola, que bloqueó hasta finales de junio la aprobación del mandato para iniciar negociaciones con el Mercosur sobre la creación de una asociación interregional. La gran preocupación europea de llegar a la Cumbre a toda costa con un mandato para las negociaciones con el Mercosur ha ensombrecido el contexto de las otras visiones de una asociación estratégica, dado que los países del Mercosur esperaban una agenda de negociación más acelerada y con fechas más definidas.

El inicio de las negociaciones no tarifarias en noviembre de 1999 en Bruselas, y la promesa de empezar con las negociaciones más sensibles, las tarifarias, a partir de julio del 2001, no es visto en América Latina como un gran éxito de la Cumbre, pero, al mismo tiempo, fue obvio durante las reuniones en Río que tanto en la parte europea como en la del Mercosur todavía no hay posiciones completamente comunes para estas negociaciones. En ese sentido, la Cumbre tuvo la gran ventaja de reforzar este proceso por ambos lados, por lo menos hasta el punto de lograr un consenso sobre el inicio de las negociaciones. Esta divergencia de intereses dentro de los dos lados se ha visto claramente en las posiciones de Alemania versus Francia y Argentina versus Brasil, e implica que las negociaciones van a tener una duración larga, no solo por la necesidad de armonizar también los primeros resultados de la próxima ronda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con esas negociaciones, sino especialmente por la necesidad de crear en cada lado una posición más consolidada.

Con tantas incertidumbres, es difícil fijar la fecha final para el acuerdo UE-Mercosur, pero es poco probable que sea antes del año 2003, e incluso puede durar hasta el 2005, fecha hasta ahora prevista también para la conclusión de las negociaciones hemisféricas del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Pero esto tampoco supone ya una zona de libre comercio establecida, porque, como en todos estos casos, es necesario calcular para los productos sensibles hasta 10 años de regímenes transitorios, lo que implica que hasta el 2015 será poco probable tener un éxito completo en las negociaciones. Lo cual no impide necesariamente que, alrededor del año 2010, cerca del 90% de todo el comercio de la UE y el Mercosur pueda ser liberado⁶.

La vulnerabilidad o precariedad de las relaciones birregionales se debe también a que, a diferencia de las tradicionales relaciones bilaterales y multilaterales, no existen instrumentos probados o una clara distribución de tareas entre los actores de ambas regiones. Aunque del lado europeo se ha establecido una serie de procedimientos de cooperación entre la Comisión Europea y los representantes de los Estados miembros de la UE, por razones obvias,

6. V. Irela: «La Cumbre de Río: ¿Hacia una asociación estratégica?», Informe de Irela, Madrid, 30/7/1999, pp. 7-8.

América Latina carece de mecanismos similares, ya que no dispone de órganos supranacionales que asemejen a los comunitarios. Por otra parte, a veces son precisamente aquellos Estados miembros de la UE y del Grupo de Río que comparten largos y exitosos vínculos bilaterales, los que tienen menos interés en ampliar el esquema de las relaciones birregionales. Es por ello que el diálogo interregional ofrece también a los países más pequeños, con escasas o nulas relaciones con otra respectiva región, la posibilidad de estrechar sus lazos políticos y económicos, dando resultados que pueden repercutir favorablemente en el conjunto de las relaciones europeo-latinoamericanas. Una clara ventaja del enfoque birregional es la mayor previsibilidad de las relaciones, ya que su dependencia de la situación política en un determinado país es menor que en el caso de los lazos bilaterales. Asimismo, la necesidad de armonizar los intereses políticos y económicos en cada una de las regiones contribuye a reducir los conflictos entre ellas. Aunque no han faltado los temas difíciles, sea en el marco del diálogo interregional o a nivel subregional, principalmente en el ámbito del diálogo político ambas partes han destacado en reiteradas ocasiones el balance positivo de las relaciones en los últimos 15 años.

Los éxitos del diálogo político

Fundamentalmente el foro de diálogo interregional más antiguo, el Proceso de San José con América Central, ha sido calificado muchas veces como una historia de éxito en las relaciones europeo-latinoamericanas. Ello se debe, entre otros factores, a que la entonces política común de la UE en América Central, impulsada por los cancilleres de Alemania, Hans Dietrich Genscher, y de Francia, Claude Cheysson, planteó muy pocas dificultades de consenso interno, a la vez que fue acogida de forma particularmente crítica desde EEUU. La estrategia europea de apoyar a las naciones centroamericanas en su búsqueda de una solución regional a sus graves problemas de seguridad que, además, se vieron reforzados por la Guerra Fría, tuvo el importante efecto secundario de que, a través del Grupo de Contadora y el posterior Grupo de Río, los países latinoamericanos se convirtieron en actores internacionales más independientes y emancipados.

No obstante, aparte de la reducción de los conflictos en América Central, los diálogos políticos con Europa han contribuido a fortalecer los esfuerzos de democratización en muchos países latinoamericanos, a promover el respeto por los derechos humanos y a poner en marcha los proyectos de integración regional y subregional. Desde ese momento, los diálogos se han ido concentrando menos en temas nacionales y regionales para dar mayor prioridad a cuestiones globales⁷, un fenómeno que fue especialmente evidente, tanto en las discusiones como en los resultados de la Cumbre de Río. De este modo, los diálogos contribuyen también a apoyar la inserción de América Latina en el

7. Alain Rouquié: «Perspectivas inmediatas del diálogo Unión Europea-América Latina» en Fescol (ed.): *Unión Europea - América Latina*, Bogotá, 1995, pp. 101-107, cit. p. 105.

sistema internacional y, a la hora de tomar decisiones, estimulan la disponibilidad de los europeos a tener en cuenta las diferentes percepciones regionales en temas de la agenda internacional y particularmente la «visión del Sur». A diferencia de la inserción de América Latina en el sistema interamericano, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), y de la ambición hegemónica de EEUU, que no se evidenció únicamente durante la Guerra Fría, los diálogos políticos con la UE han fomentado un estilo cooperativo en la coordinación de las políticas exteriores latinoamericanas, como se ha demostrado durante los preparativos intralatinoamericanos para la Cumbre, cuando, tanto en el contexto del Grupo de Río como en las consultas entre los latinoamericanos y los caribeños, se ha puesto en evidencia una capacidad de coordinación intrarregional que sin el diálogo con la UE no era fácil de imaginar y, con ello, los esfuerzos de esta región por incrementar su participación en el sistema internacional⁸. Mientras que todavía no existe un diálogo político entre el Grupo de Río y EEUU –aunque durante la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile se vislumbraron los primeros pasos–, el ejemplo europeo ha servido de modelo para que el Grupo de Río estableciera diálogos con la Asean y Japón.

Si el diálogo de la UE con el Grupo de Río había sido todavía algo rígido hasta 1994, en los últimos años los encuentros entre los ministros de Relaciones Exteriores se han caracterizado por su alto grado de flexibilidad temática y de confianza mutua. En este contexto, las tan aludidas percepciones de valores comunes han facilitado también el debate sobre temas tan difíciles como la lucha contra la producción y el consumo de estupefacientes. El concepto de «co-responsabilidad» en este ámbito, que suele dividir a países consumidores y productores, se empieza a aplicar también en la no menos compleja y controvertida cuestión de la política medioambiental. Aunque no cabe duda de que todavía queda un largo camino hacia la definición precisa de posiciones comunes frente a los problemas globales y los desafíos de la globalización, tampoco se puede dudar que parte de ese camino se ha realizado en común durante la Cumbre, que también ha creado un grupo de altos funcionarios responsables para la implantación del plan de acción que prevé especialmente consultas *ad hoc* sobre la posible concertación de las posiciones entre la UE y América Latina en el sistema de las Naciones Unidas y también frente a los desafíos de la próxima ronda de la OMC.

Sin embargo, los latinoamericanos siguen aludiendo a la obvia discrepancia entre un diálogo político exitoso y el desarrollo poco satisfactorio de las relaciones económicas. Obstáculos estructurales y de tipo logístico, así como intereses muy dispares entre los Estados miembros de la UE han impedido trasladar el balance positivo en el ámbito político a las relaciones económicas.

8. V. Wolf Grabendorff: «El papel de América Latina en un nuevo orden interfacional» en Manfred Mols y Josef Thesing (comps.): *El Estado en América Latina*, Buenos Aires, 1995, pp. 451-476.

Asimetría de las relaciones económicas

Las relaciones birregionales reflejan también la creciente competencia entre los bloques económicos, cuya consolidación se ha convertido en los últimos años en un obstáculo del sistema comercial multilateral. Sin duda, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) ha contribuido a que la UE busque desde 1995 promover la liberalización comercial con sus socios económicos más importantes en América Latina. El acuerdo marco interregional con el Mercosur, así como el nuevo acuerdo de cooperación con Chile y el de asociación con México, firmados respectivamente en junio de 1996 y diciembre de 1997, se establecieron también porque la UE, y sobre todo los empresarios europeos, temieron que una extensión del Tlcan o la creación hacia el año 2005 de la iniciativa estadounidense del ALCA podría disminuir la presencia europea en el emergente mercado latinoamericano. El caso de México, que desde su ingreso en el Tlcan en 1994 redujo hasta 1998 su comercio con la UE a la mitad, prueba claramente este riesgo⁹.

Aunque también las negociaciones con México, el Mercosur y Chile con la UE apuntan al establecimiento de zonas de libre comercio, a diferencia de las prioridades de la política de EEUU hacia América Latina, la oferta de asociación de la UE va más allá de la liberalización comercial. Estas iniciativas reflejan al mismo tiempo la necesidad por parte de la UE de mejorar el acceso al mercado de aquellos países que, por pertenecer al grupo de naciones de ingreso medio, a diferencia de América Central y la Comunidad Andina, ya no se benefician del sistema de preferencias generalizadas (SPG). Con ello se elevará también la capacidad de compra de productos europeos en dichos mercados.

La importancia de equilibrar las relaciones comerciales asimétricas de la UE con América Latina se refleja en el hecho de que, aunque las exportaciones europeas hacia la región se duplicaron con creces en el periodo 1991-1997, la UE perdió participación de mercado, ya que el flujo de incremento fue mucho mayor. Además, en este mismo periodo el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas hacia la UE no llegó ni siquiera al 20%, lo cual constituye un factor particularmente negativo en las relaciones comerciales. Es por ello que el Grupo de Río critica no solo el proteccionismo agrícola, sino también las restricciones no arancelarias de la UE¹⁰. Es altamente improbable que estos desequilibrios en las relaciones comerciales lleguen a corregirse sin la exitosa conclusión de la Agenda 2000, así como la realización de una progresiva reforma de la política agrícola común (PAC) y una apertura gradual, pero sustancial, del mercado de bienes agrícolas. En este contexto, los latinoamericanos advierten que a la UE ya no le queda demasiado tiempo para realizar estas reformas, porque en el caso contrario, América Latina

9. V. tb. Irela: «América Latina y Europa más allá del año 2000», Dossier N° 65, Madrid, 1998, p. 16.

10. Grupo de Río: III Reunión de Alto Nivel Económico y Comercial Grupo de Río-Unión Europea, Bruselas, 7/3/1995.

podría potenciar aún más su interdependencia económica con EEUU a través de la aceleración de las negociaciones del ALCA para crear un área de libre comercio hemisférico. Muchos países latinoamericanos, y es un argumento razonable, utilizan –a la inversa– las negociaciones con la UE para presionar a EEUU a progresar en las negociaciones relativas al ALCA. Sobre todo el Mercosur percibe a la UE como un contrapeso a la influencia de EEUU¹¹ y desea negociar simultáneamente con ambos socios. Aunque esta posición podría ser válida desde una óptica comercial, desde la perspectiva política es difícilmente comprensible, dado que en el caso de las negociaciones con la UE, se pretende crear una asociación entre dos mecanismos de integración que ya constituyen uniones aduaneras y cuyas afinidades –así lo manifiestan ambos socios– van mucho más allá del área comercial.

Aparte de los intercambios comerciales y tecnológicos, las relaciones económicas abarcan también las inversiones extranjeras directas (IED) procedentes de la UE, que se han incrementado sustancialmente en los últimos años, sobre todo debido a los progresos de integración en la región y la consiguiente ampliación de mercados. No obstante, la UE no ha reemplazado a EEUU de su tradicional primacía. En los años 90, cerca del 30% del flujo total de IED hacia la región se originó en la UE, cifra que incluso llegó a triplicarse entre 1993-1997¹². Teniendo en cuenta que el mercado emergente latinoamericano es más grande que el de los países de Europa del Este y de la Cuenca del Mediterráneo juntos, es de esperar que la capacidad de inversión de las empresas europeas tienda a aumentar, pese a la reciente crisis financiera y a las perspectivas negativas del crecimiento en la región para 1999.

El difícil camino de la UE hacia la liberalización comercial con determinados países o esquemas de integración en América Latina se enfrenta al obstáculo adicional de los esfuerzos simultáneos de ambas regiones por abrir sus economías frente a terceros socios. Aun cuando han progresado las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, que ya han anunciado la creación de un Área de Libre Comercio de América del Sur (Alcas) para enero del año 2001, este proceso se ve dificultado por la decisión de Brasil de buscar un acercamiento bilateral con la Comunidad Andina, frente a la falta de voluntad de sus vecinos en el Mercosur de negociar bloque con bloque. Al mismo tiempo, los preparativos para el ALCA están avanzando también a un ritmo menos rápido de lo que estaba previsto, dado que solo el próximo Gobierno de EEUU puede lograr, a partir del 2001, la aprobación parlamentaria del «Fast-Track». El establecimiento en el 2005 de un espacio económico común de Alaska a Tierra del Fuego parece incierto en el contexto de la agenda inicialmente prevista. Por parte de la UE se han puesto en marcha las negociaciones de ampliación con los candidatos de Europa del Este, que en su mayoría son países exportadores de

11. Foro Euro-Latinoamericano: «A Partnership for the Twenty-First Century: Setting Global Rules», Instituto do Estudos Estratégicos (IIEI), Lisboa, 21-22/5/1998, p. 16.

12. V. Irela: «Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los mayores inversores», Madrid, 1998.

productos agrícolas, así como el proceso de asociación con los países de la Cuenca del Mediterráneo. Además, la próxima ronda milenaria de la OMC involucrará a ambas regiones en un complejo proceso de negociación multilateral en los sectores agrícola y de servicios. En este contexto y tal como lo ha anunciado, el Mercosur hará frente, junto a EEUU, a la UE y su política agrícola proteccionista¹³. Por lo tanto, en el ámbito del comercio, parece posible más bien una asociación de intereses en contra de la UE.

¿Hacia la creación de un triángulo atlántico?

Los estrechos vínculos entre EEUU y la UE en el marco del diálogo transatlántico, entre EEUU y los países latinoamericanos en el sistema interamericano, y las estrechas relaciones birregionales entre la UE y América Latina, han alimentado reiterados debates y especulaciones sobre la posible creación de un triángulo transatlántico¹⁴. En este contexto, la agenda de los 90 ha sido dominada por la percepción de valores comunes y por los estrechos vínculos económicos entre los socios. Desde la creación de tres bloques económicos claramente definidos como son la UE, el Tlcán y el Mercosur (y en el futuro probablemente el Alcas) se ha sugerido –entre otros, lo sugirió el entonces canciller alemán, Klaus Kinkel, durante la Reunión Ministerial UE-Grupo de Río en Noordwijk– una interconexión, y con ello un fortalecimiento del potencial económico de las tres regiones, a través de la creación de un Área Transatlántica de Libre Comercio (Tafta). De este modo, Sudamérica podría convertirse, a nivel político, en la tercera columna de un diálogo transatlántico más equilibrado, al traspasar la anterior línea de separación Norte-Sur. Al mismo tiempo, una alianza de esta índole podría reducir los recelos históricos en las relaciones interamericanas y contribuir a crear un triángulo transatlántico más equitativo. La voluntad del lado latinoamericano de tener un papel más activo en la política internacional y de aprovechar una cierta competencia comercial entre la UE y EEUU en la región para ganar más espacio de negociación frente a ambos fue muy evidente en las conversaciones durante la Cumbre en Río. La relación con Europa, incluyendo una asociación estratégica, no está vista como una estrategia en contra de EEUU –como tampoco lo es, obviamente, desde la UE– sino más bien como otro pilar del enfoque regional de reinserción económica y redefinición política.

Un claro argumento en contra del buen funcionamiento de una relación triangular es el hecho de que EEUU, como única potencia mundial, siempre ha perseguido mantener, tanto con Europa como con América Latina, un tipo de relación institucional, económica y de seguridad que posibilite en un determinado momento la instrumentalización de uno de los dos socios para sus propios fines políticos o económicos. A modo de ejemplo, cabe recordar que, al

13. Agence Europe: *Bulletin Quotidien Europe* N° 7446, Bruselas, 16/4/1999, p. 9, versión inglesa.

14. V. Wolf Grabendorff y Riordan Roett (comps.): *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: ¿Un nuevo triángulo atlántico?*, Buenos Aires, 1984.

principio, EEUU y la UE adoptaron una posición común contra América Latina en el tema de la droga, o la alianza de intereses entre EEUU y América Latina contra la UE en la cuestión del proteccionismo agrícola y el comercio del plátano.

No cabe duda de que una asociación estratégica entre la UE y América Latina contribuiría a limitar la instrumentalización de ambos socios por parte de EEUU, a la vez que podría prevenir posibles conflictos comerciales. Sin embargo, este escenario requeriría, del lado europeo, la voluntad política para consolidar una alianza de este tipo, y por parte de América Latina, un grado más elevado de realismo y eficiencia en la gestión de las relaciones birregionales¹⁵. Un triángulo transatlántico eficaz, con percepciones de valores comunes y claramente definidas reglas de comportamiento, podría descargar y, al mismo tiempo, reforzar tanto las relaciones transatlánticas como las relaciones birregionales entre Europa y América Latina. Existen al menos cuatro casos en los cuales se podría medir la eficiencia y fuerza de dicha constelación triangular, ya que parece que ninguno de ellos podría resolverse por uno, o incluso dos de los socios: *Cuba*: contribuir al inicio de una transición pacífica y a la inserción política y económica del país en el sistema internacional; *Drogas*: poner en marcha el concepto de la co-responsabilidad en cuanto a la reducción de la oferta y de la demanda; *Reducción de la pobreza*: aplicar un conjunto de medidas nacionales e internacionales, así como incrementar el nivel de los recursos financieros; *Liberalización comercial*: fomentar la compatibilidad entre los regímenes comerciales del Tlcan, el Alcas y la UE. El Comunicado de la Comisión Europea¹⁶, considerado como el documento estratégico para las relaciones birregionales a inicios del siglo XXI, identifica claramente los grandes desafíos para América Latina: la consolidación de los sistemas democráticos; una inserción armónica en la economía mundial; el fortalecimiento de los procesos de integración regional.

Es obvio que estos desafíos podrían aplicarse casi igualmente a una UE en vías de ampliación. En este sentido, ante la progresiva globalización y sus riesgos, una asociación estratégica se asentaría en un fundamento más sólido de intereses y objetivos comunes que el que ha caracterizado las relaciones birregionales hasta ahora. Aunque es muy probable que sigan existiendo asimetrías en algunos ámbitos, en cuanto a las percepciones y desafíos globales, ambas regiones se han ido acercando sustancialmente. Durante la Cumbre de Río de Janeiro, esta visión ha facilitado también la definición de un consenso sobre el programa conjunto de una asociación estratégica en el siglo XXI.

15. En este sentido se expresó unos años antes Alberto van Klaveren: «Europa-Lateinamerika: zwischen Illusion und Realismus auch nach 1992» en *Zeitschrift für Lateinamerika* vol. 43 N° 1, Viena, 1996, pp. 7-35.

16. Comisión Europea: «Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on a New European Union-Latin America Partnership on the Eve of the 21st Century», Bruselas, 9/3/1999.