

Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas

La necesidad de una sintonía más fina

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea pasan por un momento de definiciones. Conviene observar que ninguna región es estratégica para la otra, si bien la importancia de Europa para América Latina es en varios aspectos mayor que la de América Latina para Europa. Pese a ello son importantes los lazos construidos a lo largo de la historia. Estos elementos, más otros derivados del actual panorama internacional y del presente de globalización económica, aconsejan precisar mejor las afinidades de manera de aprovechar las potencialidades de la relación entre ambas regiones.

Alberto van Klaveren

Las relaciones entre Europa y América Latina tienen una larga tradición, en la que han ido convergiendo elementos históricos y culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas. El trasfondo histórico de los vínculos contiene un legado compartido, lazos humanos muy profundos que han sido el producto de flujos migratorios intensos y, sobre todo,

Alberto van Klaveren: embajador de Chile ante la Unión Europea; profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago.

Palabras clave: política internacional, relaciones América Latina-Europa, América Latina.

Nota: Las opiniones de este artículo se expresan a título estrictamente personal.

una cierta comunidad cultural y del pensamiento. Estos elementos históricos le otorgan a las relaciones de América Latina con Europa un carácter relativamente singular respecto de los vínculos que mantienen otras regiones del mundo en desarrollo con el Viejo Continente. Sin embargo, también es claro que esa percepción de singularidad es mayor en nuestra región que en Europa. América Latina es una región del mundo en desarrollo donde Europa puede reconocer, hasta cierto punto, sus tradiciones y sus propios valores políticos y culturales. Pero esa realidad no resulta siempre evidente para los europeos, dando lugar a una asimetría en las percepciones. La excepción a esta asimetría está representada por España, que no en vano ha promovido la formación de la Comunidad Iberoamericana y que ha hecho de las relaciones con América Latina uno de los pilares de su política exterior, dentro de una política de Estado que ha sido apoyada con entusiasmo por la Corona española y por la opinión pública. Una inclinación similar, aunque ciertamente más tímida y contenida, se observa en Portugal. Otros países europeos también reivindican los lazos con América Latina, pero de una manera más difusa y parcial, y generalmente subordinada a otros intereses y tradiciones de política exterior.

***La Unión Europea
representa a distancia
la principal fuente
de cooperación
internacional para
América Latina
y el Caribe***

La historia política de la región tiene una fuerte impronta europea. A partir del proceso de independencia de los países latinoamericanos ninguna de las grandes corrientes políticas europeas y ninguno de los episodios y convulsiones de su historia política ha pasado inadvertido en la región. La Ilustración, los grandes clivajes políticos europeos de religión y de clase, el nacionalismo, el socialismo, el comunismo, el fascismo, el reformismo socialdemócrata, el reformismo socialcristiano y el neoliberalismo tuvieron réplicas en América Latina. Ello no quiere decir que la región haya sido el espejo político europeo o que haya carecido de un desarrollo político propio, fuertemente marcado en la mayoría de los países por movimientos y procesos específicamente latinoamericanos, pero aún así se trató siempre de un desarrollo político más próximo al europeo que el de otras regiones del mundo.

La historia política de la región tiene una fuerte impronta europea. A partir del proceso de independencia de los países latinoamericanos ninguna de las grandes corrientes políticas europeas y ninguno de los episodios y convulsiones de su historia política ha pasado inadvertido en la región. La Ilustración, los grandes clivajes políticos europeos de religión y de clase, el nacionalismo, el socialismo, el comunismo, el fascismo, el reformismo socialdemócrata, el reformismo socialcristiano y el neoliberalismo tuvieron réplicas en América Latina. Ello no quiere decir que la región haya sido el espejo político europeo o que haya carecido de un desarrollo político propio, fuertemente marcado en la mayoría de los países por movimientos y procesos específicamente latinoamericanos, pero aún así se trató siempre de un desarrollo político más próximo al europeo que el de otras regiones del mundo.

A estos elementos históricos y políticos hay que sumar una fuerte participación económica europea en la región, más acusada y hegemónica durante el siglo XIX y hoy superada significativamente por la presencia estadounidense, con la importante excepción del Cono Sur de América Latina, donde Europa sigue siendo el socio comercial más importante y la primera fuente de inversiones extranjeras. La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros representan a dis-

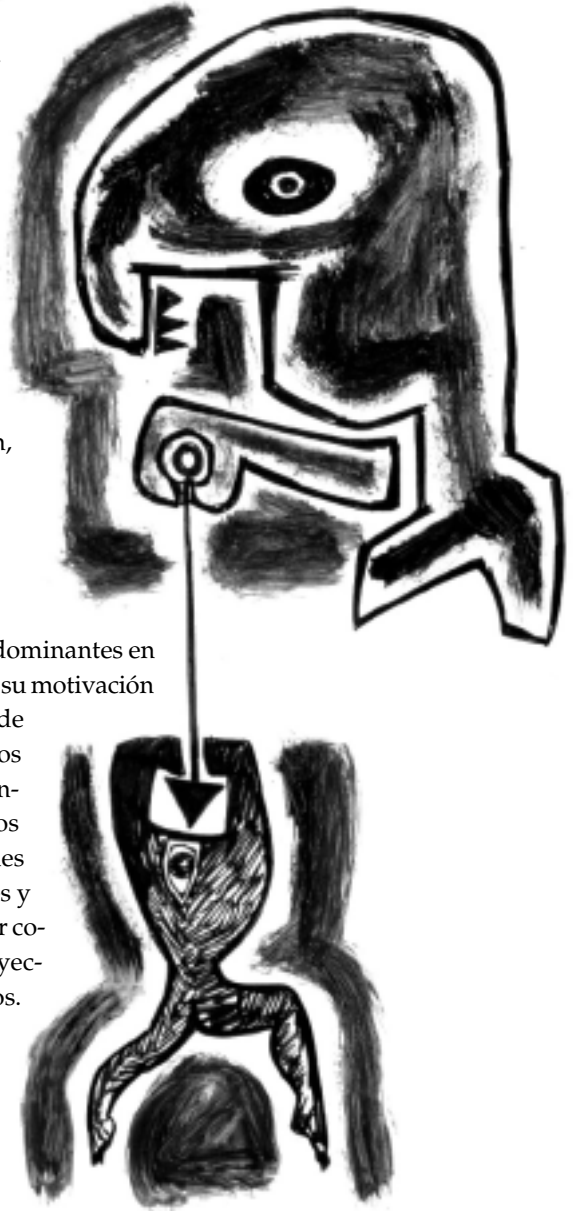
tancia la principal fuente de cooperación internacional para toda la región de América Latina y el Caribe. También en esta área se observa la fuerte asimetría que cruza todos los ámbitos de las relaciones europeo-latinoamericanas. La UE es mucho más importante para América Latina que ésta para la UE. Hace falta mucha fe en el futuro de nuestra región para pensar que esta asimetría puede ser reemplazada por un cierto equilibrio en los intereses mutuos. Es cierto que en una perspectiva de largo plazo, las posibilidades de crecimiento de América Latina son mayores que las de Europa, aunque solo sea por las tendencias demográficas existentes en cada región y sus dotaciones de recursos naturales, pero no es menos cierto que la inestabilidad política y social, las enormes desigualdades sociales, el déficit educacional, la debilidad de sus instituciones y la falta de solidez y permanencia de las políticas económicas latinoamericanas dejan en desventaja a la región frente a esa otra área emergente del mundo en desarrollo que es Asia. Si en el ámbito político América Latina puede con seguridad seguir definiéndose como el área más próxima e interesante para Europa, en el campo económico ello es lamentablemente poco evidente. Ningún país latinoamericano exhibe las impresionantes tasas de crecimiento de China y son muy pocas las economías de la región que pueden compararse a las del Sudeste asiático.

América Latina tampoco ocupa un lugar relevante en los intereses estratégicos más directos de Europa, al menos en el corto plazo. Geográficamente, no se trata de un área próxima al Viejo Continente. Nuestra región no está en la vecindad de Europa, como tampoco esconde amenaza alguna para su seguridad. Se trata de un área desnuclearizada, donde no se fabrican armas de destrucción masiva y donde no existen bases significativas del terrorismo internacional. Los focos de terrorismo que persisten en la región tienen una dimensión claramente local. Los flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa han aumentado, pero no alcanzan a representar un problema grave de absorción para país europeo alguno. El narcotráfico podría llegar a constituir la excepción a esta relativa ausencia de amenazas de seguridad, aunque las principales fuentes de abastecimiento de drogas ilícitas del Viejo Continente están en otras regiones del mundo y tampoco es claro que Europa defina este problema como una verdadera amenaza a su seguridad. A diferencia de África o de algunas regiones del mismo sudeste europeo, América Latina tampoco tiene una serie de Estados fallidos que potencialmente se transformarían en amenazas para la seguridad global. Paradójicamente, la ausencia de amenazas serias para la estabilidad global y europea hace que nuestra región ocupe un lugar menos prioritario en las agendas de la política exterior de los europeos. No deja de ser simbólico que en el importante esbozo de la nueva doctrina de seguridad europea que divulgó

el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, ante el Consejo Europeo de Tesalónica del 20 de junio de 2003, América Latina no fuera mencionada una sola vez. Ello no se debió al desinterés de Solana, un gran amigo de la región, sino que reflejó una realidad objetiva: el relativo buen comportamiento internacional de América Latina hace que no existan preocupaciones de seguridad respecto de la región, al menos para los europeos.

Los ciclos políticos: impulsos y frenos

Si los intereses de seguridad no son predominantes en las relaciones europeo-latinoamericanas, su motivación política sí lo es. A partir de la década de 1960 diversos grupos políticos europeos comenzaron a interesarse en la región, entablando vínculos directos con partidos afines, estableciendo sedes de fundaciones políticas, apoyando movimientos locales y movilizándolo a sus gobiernos para prestar cooperación internacional a aquellos proyectos políticos que veían como más cercanos. Las dos principales familias políticas europeas –demócrata-cristianos (hoy populares) y socialistas– desarrollaron una importante red de apoyos políticos en la región y junto a sus pares latinoamericanos establecieron sus propias Internacionales, que en sus inicios eran poco más que alianzas europeo-latinoamericanas. Importantes sectores europeos siguieron con interés y entusiasmo algunos procesos reformistas en la región. En algunos casos coincidieron en este interés con Estados Unidos; en otros, se presentaron como alternativa frente a las fórmulas que también impulsaba de tiempo en tiempo Washington.



El tránsito desde el ciclo de proyectos reformistas o simplemente desarrollistas al ciclo de lo que se conoció como el nuevo autoritarismo en América Latina no disminuyó el interés político europeo en América Latina. Por el contrario, Europa condenó con energía los regímenes dictatoriales que se generalizaron en la década de los 70 en el Cono Sur y en América Central, apoyando la lucha por la democracia y los derechos humanos, acogiendo a numerosos refugiados políticos y contribuyendo al mantenimiento de la oposición democrática en varios de esos países. En esta misión colaboraron gobiernos, partidos políticos, sindicatos, ONGs y movimientos religiosos. Quizás el caso más emblemático en este sentido fue el chileno. La caída de la democracia en Chile tuvo un impacto muy grande en Europa y suscitó una corriente de solidaridad y apoyo que solo terminó cuando la democracia volvió a consolidarse en el país.

Durante los años 70, Europa también aumentó su atención política hacia la región debido a la necesidad que percibía de tender puentes hacia los países del Sur. No hay que olvidar que en esa época se generó un activo diálogo Norte-Sur, que fue alimentado por posiciones reivindicacionistas de los países del Tercer Mundo, a los cuales países latinoamericanos como México, Venezuela o Perú se sumaron con entusiasmo. En ese contexto, algunos sectores europeos postularon la necesidad de promover un acercamiento a los países en desarrollo. Esta actitud también se vio influida por hechos más bien circunstanciales como la crisis del petróleo, que llamaron la atención sobre el problema del abastecimiento de las materias primas, área en que la región cobraba especial relevancia.

El ciclo de transición a la democracia que se generalizó en América Latina durante la década de los 80 mantuvo el interés europeo, más aún cuando coincidió con procesos similares que se desarrollaban en el sur del propio Viejo Continente. Los complejos procesos de transición a la democracia de América Latina fueron seguidos con interés, no solo a través de innumerables seminarios y encuentros sino también de proyectos de cooperación, apoyos institucionales y asesorías, aunque el apoyo europeo no colmó las expectativas de muchos países latinoamericanos, que habían visto en Europa el principal respaldo externo para sus frágiles procesos. En la misma época, la UE se interesó activamente en el conflicto centroamericano, contribuyendo de manera importante a la búsqueda de una salida pacífica al conflicto y colaborando con los esfuerzos que desplegaban en ese sentido los centroamericanos y los países latinoamericanos que los apoyaban, todo ello, en contraste con la postura de la administración Reagan, que veía el conflicto como un teatro más de la Guerra Fría y que descartó durante mucho tiempo la posibilidad de una solución negociada. Fue la época en que Europa pudo presentarse con mayor claridad como una alternati-

va a EEUU precisamente en la subregión latinoamericana que más había estado sometida a la hegemonía norteamericana.

Hoy resulta mucho más difícil encontrar un cemento tan fuerte para las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. El conflicto centroamericano concluyó hace mucho tiempo. El diálogo Norte/Sur no respondió a las expectativas de ambas partes y ha ido perdiendo vigencia. Incluso en los países latinoamericanos se ha ido produciendo una cierta diferenciación de intereses, tanto en sus realidades objetivas como en sus posiciones en los grandes foros internacionales. Los partidos políticos europeos y latinoamericanos mantienen vínculos bastante intensos, pero hay que reconocer que éstos han adquirido un carácter más rutinario, aunque solo sea porque las necesidades de apoyo político parecen menos urgentes y porque las propias Internacionales han perdido algo de su antiguo *élan*. También hay que tener en cuenta la volatilidad de los sistemas de partidos en muchos países latinoamericanos y algunos europeos.

También hay que reconocer que la inestabilidad política que se ha instalado en varios países de la región tampoco incentiva los vínculos con Europa

Ciertamente, han surgido iniciativas interesantes para relanzar las relaciones políticas entre las dos regiones. José María Aznar, presidente del gobierno español, ha mantenido vínculos muy estrechos con líderes de la región próximos a la familia del Partido Popular en Europa. Por su parte, la iniciativa de la Tercera Vía, convertida luego en grupo de Líderes Progresistas, ha logrado reunir a un número importante de líderes de Europa y del mundo con los presidentes de Argentina, Brasil y Chile, a fin de discutir los problemas de la gobernabilidad desde una perspectiva socialdemócrata. Sin embargo, también hay que reconocer que la inestabilidad política que se ha instalado en varios países de la región tampoco incentiva los vínculos con Europa. El resurgimiento de tendencias populistas y el derrocamiento de gobiernos elegidos mediante movimientos sociales difusos y simplemente contestatarios en América Latina dificultan una mayor intensidad de relaciones políticas con las fuerzas europeas. Ciertamente, los vínculos tradicionales se mantienen, pero no parece existir un impulso adicional que pueda abrir una nueva etapa en estas relaciones, como sucedió en décadas anteriores.

La acción en los foros internacionales: en busca del diálogo y la concertación

Los vínculos políticos europeo-latinoamericanos no se han centrado solo en los procesos internos, sino que se han orientado también hacia el ámbito de las po-

líticas exteriores. A partir de la segunda mitad de los años 80 la UE y América Latina han desarrollado un diálogo político, que se ha canalizado especialmente a través del Grupo de Río y varias agrupaciones existentes en la región. El diálogo más amplio, sostenido por la UE con el Grupo de Río, fue institucionalizado en diciembre de 1990 mediante la Declaración de Roma. Se trataba de convertir en realidad la ambiciosa propuesta incluida en las conclusiones del Consejo de la Comunidad Europea para que ésta y América Latina jugasen «conjuntamente un papel activo en la sociedad internacional del futuro». El objetivo sigue plenamente vigente, pero hasta ahora resulta exagerado hablar de una verdadera alianza birregional que se exprese en los principales foros internacionales. Han existido algunas actuaciones conjuntas en grandes conferencias, pero éstas han tenido un carácter coyuntural, sin que pueda hablarse de una relación especial con respecto a otras regiones. Por otra parte, por razones plenamente comprensibles el diálogo político europeo-latinoamericano se ha centrado más en los temas de la relación birregional que en asuntos de carácter global.

La II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe (ALC), celebrada en Madrid en mayo de 2001 incluyó en su Declaración Política el objetivo de «Reforzar el diálogo político birregional en los foros internacionales y las consultas en el marco del sistema de las Naciones Unidas y de sus principales conferencias sobre las cuestiones internacionales esenciales». Se trataba de establecer las bases para una consulta en los más importantes foros internacionales que después de mayo de 2004 incluirá a nada menos que 58 países. A largo plazo, se estima, este diálogo puede conducir a una concertación birregional que tendría un considerable peso en la ONU y en las grandes conferencias. Cabe agregar, sin embargo, que dentro del proceso de Cumbres UE-ALC se habla de diálogo y no de concertación, en contraste con los acuerdos de asociación suscritos por la UE con México y Chile y en negociación con el Mercosur, que apuntan a la concertación de posiciones comunes.

La materialización de este diálogo no ha estado exenta de dificultades. De entrada, la misma cantidad de países incluida en la iniciativa la hace especialmente compleja, tanto más cuando, a diferencia de la UE, el grupo ALC no dispone de una estructura comparable para conducir ese diálogo y menos aún para proponer o apoyar iniciativas conjuntas. En segundo lugar, existe una cierta fatiga de diálogos, que se hace especialmente evidente en el caso de la UE, pero que también está presente en los países latinoamericanos. Los encuentros UE-ALC suelen consistir en una sucesión de diálogos, que van desde el marco regional más amplio hasta el nivel subregional o nacional, para aquellos países

ALC que no pertenecen a grupos subregionales. Por su parte, los grandes foros globales requieren de una sucesión de diálogos para ambas regiones en las formaciones más variadas. El hecho de que muchos de estos diálogos se superpongan y tengan agendas más o menos similares tiende a disminuir su interés.

En términos de su contenido, cabe preguntarse cuál es la voluntad real de la UE y de ALC de explorar las coincidencias que tienen frente a los grandes temas de la agenda internacional y a partir de esas coincidencias establecer alianzas estratégicas, adoptando posiciones comunes y actuando conjuntamente en los foros internacionales. El potencial de esta alianza es ciertamente grande, en la medida en que América Latina y Europa pueden actuar como una fuerza moderadora y constructiva en la articulación de un nuevo multilateralismo. Hay algunos ejemplos que apuntan en esa dirección, como la presencia de ambas regiones en la Conferencia Mundial contra el Racismo, que tuvo lugar en Sudáfrica en 2001 o las conferencias sobre el Cambio Climático. Pero también es cierto que muchos países de América Latina y el Caribe continúan adhiriendo a la filosofía originaria del Grupo de los No Alineados y del Grupo de los 77, que tiene como marco de referencia una contraposición entre los intereses del Norte y del Sur. Esta oposición no se refleja necesariamente en todos los foros, pero sí hace más difícil hablar de una suerte de alianza estratégica europeo-latinoamericana que se proyecte en los grandes foros internacionales.

No cabe duda de que ambas regiones comparten un fuerte apego al multilateralismo, sin embargo, para avanzar en el diálogo interregional con respecto a ese valor hay que precisar de qué concepto se habla. Si se trata de un multilateralismo defensivo, destinado a reivindicar la soberanía de los países, o de un multilateralismo efectivo, que pretende enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad internacional y adoptar nuevos regímenes que objetivamente significan limitaciones para la soberanía de los Estados. Estas limitaciones tienen un sentido muy distinto para la UE, que en sí misma ya representa una cesión impresionante de soberanía desde los Estados miembros, que para América Latina, que ha defendido con mucha fuerza este concepto debido a razones históricas bien conocidas. También es cierto que la capacidad económica de la UE y sus vínculos con los otros grandes actores internacionales le permiten

***El diálogo
y la concertación
europeo-
latinoamericana
en los foros
internacionales
solo podrán
fructificar
si ambas regiones
son capaces
de apoyar
un mismo concepto
de multilateralismo***

América Latina se ha transformado en un socio particularmente confiable para Europa en el ámbito de la seguridad internacional

participar con mayor confianza y seguridad que América Latina en la negociación de los nuevos regímenes internacionales.

La complejidad de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE tampoco facilita el diálogo interregional. Cuando América Latina negocia un asunto comercial con la UE, la interlocución es clara y no deja lugar a duda alguna. No se puede decir lo mismo de las competencias de la UE en materia

de política exterior. Los procesos de toma de decisiones son más complejos y las competencias son compartidas con los Estados miembros. En el órgano de la ONU más decisivo para la seguridad internacional –el Consejo de Seguridad– los países europeos no actúan a través de la UE y conservan perfiles marcadamente propios y, como se demostró durante la última guerra de Irak, divergentes. Chile y México, los países que en esos momentos ocupaban los asientos latinoamericanos en el Consejo de Seguridad, tenían gran interés en concertar sus posiciones con Europa para enfrentar la guerra con Irak, pero Europa misma actuó dividida. El diálogo y la concertación europeo-latinoamericana en los foros internacionales solo podrán fructificar si ambas regiones son capaces de apoyar un mismo concepto de multilateralismo, y si son capaces de dotarse de estructuras eficientes, ágiles y competentes que permitan sostener ese diálogo.

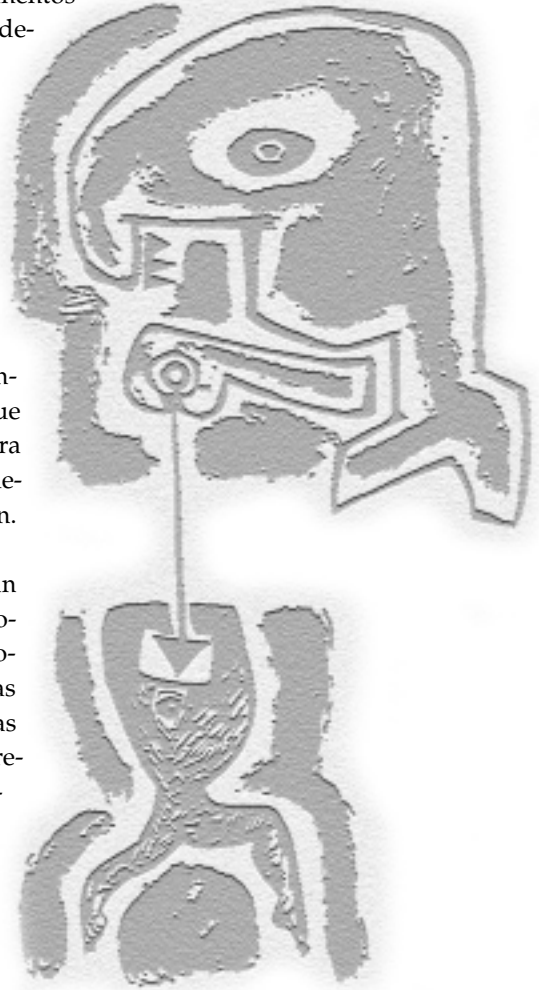
Los temas globales

Desde los años 80, el respeto a la democracia institucional, el pluralismo político y los derechos humanos representa el consenso básico para el fortalecimiento del diálogo político entre Europa y América Latina. Los avances registrados en este ámbito durante las últimas décadas se han reflejado en una mejora significativa en la situación de los derechos humanos en la región y en el afianzamiento de los mecanismos de la democracia representativa. No existe otro momento en la historia de América Latina en que prácticamente todos sus países tengan gobiernos elegidos democráticamente, por votación popular. Sin embargo, estos cambios positivos no deben conducir a falsas visiones triunfalistas. Sabemos que para que las democracias se asienten en América Latina se requiere destinar importantes esfuerzos para asegurar la existencia de gobiernos estables, eficientes y transparentes. Es sabido que la legitimidad de los gobiernos democráticos se asocia, en gran medida, a su gobernabilidad, y que fenómenos como la corrupción, la ineficiencia y la insensibilidad ante las demandas sociales pueden erosionar la legitimidad de la democracia y acentuar su fragilidad.

Todavía falta mucho por hacer. La constitucionalidad democrática y la plena vigencia de las normas del Estado de Derecho continúan enfrentándose a diversos obstáculos, desde la escasa participación ciudadana en la política y el deficiente funcionamiento de las instituciones, hasta la violencia política y la situación de los derechos humanos en algunos países, que si bien representa un avance respecto de décadas anteriores, sigue siendo precaria.

En general, los países latinoamericanos comparten plenamente la preocupación internacional por la protección internacional de los derechos humanos y han demostrado en múltiples ocasiones su disposición a seguir perfeccionando los regímenes internacionales vigentes en este ámbito. Apoyaron sin vacilaciones la creación de la Corte Penal Internacional y han incorporado a su legislación interna los más importantes instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos. Se ha abierto así un importante espacio de cooperación con la UE a escala global. Sin embargo, hay que advertir que, como lo demuestran las votaciones en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra y en la Asamblea General de las Naciones Unidas, las sensibilidades latinoamericanas en este terreno tienden a ser divergentes. Mientras algunos países de la región mantienen posiciones muy cercanas a la UE, que en este ámbito sí tiende a actuar de manera unificada, otros países latinoamericanos suelen invocar el principio de no intervención.

América Latina se ha transformado en un socio particularmente confiable para Europa en el ámbito de la seguridad internacional. La región no plantea serios problemas para Europa en áreas tan sensibles como las nuevas tecnologías de armamentos, las presiones migratorias o el terrorismo internacional. En general, otorga facilidades plenas de acceso a sus recursos naturales y a sus mercados. Los países con capacidades nucleares en la región han adoptado



estrictos regímenes de salvaguardias mutuas y se han sometido completamente a las inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica. El Tratado de Tlatelolco representa el esquema más ambicioso para la constitución de una zona libre de armas nucleares en el mundo. Los países de la región han aumentado significativamente su participación en las operaciones de paz de la ONU. Es cierto que subsisten focos de conflicto interno en el Caribe y que el narcotráfico y el terrorismo mantienen su presencia en varios países de la región, pero estas amenazas parecen más excepcionales y controlables que las que existen en otras áreas del mundo. Con una o dos excepciones, la problemática de los Estados fallidos es ajena a la región. Se ha dado una serie de pasos tendientes a la implementación de mecanismos de diálogo y fomento de la confianza mutua entre los Estados que incluyen, entre otros, nuevas iniciativas de desarme, renovados intentos de solución de conflictos territoriales y la modificación de las doctrinas tradicionales de defensa. Dadas las coincidencias entre Europa y América Latina en esta materia, los temas de seguridad han cobrado mayor importancia en la agenda birregional.

La seguridad y la paz nacional e internacional constituyen una condición fundamental para la conservación de la democracia y el desarrollo económico y social. Si Europa y América Latina coinciden en preservar la paz y la democracia, necesariamente tenían que incluir de manera prioritaria en su agenda birregional aquellos problemas que representan amenazas al orden doméstico como al propio orden internacional. En este sentido, el combate al narcotráfico se ha convertido en un tema de interés interregional, dando lugar al inicio de diversos programas de cooperación para la sustitución de cultivos y posteriormente, para la represión del narcotráfico. La decisión tomada en 1990 por la entonces Comunidad Europea de suprimir los aranceles aduaneros para el acceso de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador al mercado comunitario, se explica en este contexto. Se trata de una medida que en realidad no tuvo precedentes en la región y que, en los hechos, implicó el inicio de una política comercial diferenciada respecto de los países latinoamericanos no incluidos en el grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). La medida constituyó un reconocimiento del principio de la corresponsabilidad en esta área, así como de la importancia que asume una política coherente de fomento de cultivos alternativos que pasa necesariamente por la garantía de acceso a los mercados.

La protección del medio ambiente representa otro tema global que está presente en la agenda europeo-latinoamericana. Las preocupaciones ecológicas están incidiendo fuertemente en la política interna y externa de los países europeos y comienzan a proyectarse en las relaciones interregionales, tanto en los ámbitos

político y de la cooperación, como en el comercial. También en América Latina, después de muchos años de descuido, los países están tomando muy en serio los desafíos que se proyectan en este campo. Ambas regiones han mantenido posiciones coincidentes en la negociación de un nuevo régimen internacional que permita enfrentar los cada vez más evidentes

efectos negativos del cambio climático, suscribiendo y apoyando la aplicación de la Convención de Kyoto. También coincidieron en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, celebrada en Johannesburgo. Varios países de la región apoyaron la iniciativa de la UE sobre energía renovable presentada en esa reunión. Sin embargo, la promoción de ciertas condicionalidades ecológicas en las áreas del comercio y de la cooperación por parte de las ONGs europeas ha representado un punto de discordia en el ámbito europeo-latinoamericano. Por una parte, se observa una tendencia hacia la introducción de normas más estrictas en materia de sanidad pública, emisiones, regulaciones de residuos y otras formas de control de los productos. Por otra, los propios sectores europeos afectados por las nuevas regulaciones internas están reclamando la exigencia de normas de producción similares a los productos procedentes del mundo en desarrollo, con el objeto de mantener la competitividad de sus industrias «limpias». Lo que preocupa a muchos países de la región es la contraposición que se está comenzando a hacer entre el objetivo de un comercio más libre y no discriminatorio con el de la protección del medio ambiente. De ahí que un tema frecuente del diálogo birregional será el desafío de conciliar el libre comercio con la protección del medio ambiente, de manera que estos objetivos se refuercen mutuamente evitando así el empleo de cláusulas ambientales para anular ventajas comerciales.

Las posiciones para hacer frente a los enormes desequilibrios sociales que per'sisten en el mundo son en general similares. Tanto Europa como América Latina han expresado su preocupación por el aumento de la pobreza a escala global, y han apoyado con entusiasmo los objetivos que se establecieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. El acento que la UE está poniendo en la cohesión social como uno de los principios de la cooperación europeo-latinoamericana coincide con los planteamientos que se vienen escuchando hace más de dos décadas en América Latina en torno de la equidad social y que ahora han sido reforzados por los fuertes compromisos asumidos por una serie de gobiernos latinoamericanos, que están haciendo de la lucha contra la pobreza y el hambre su objetivo principal.

***Tanto Europa
como América Latina
han expresado
su preocupación
por el aumento
de la pobreza
a escala global***

Las migraciones representan otro tema global de gran relevancia que además está adquiriendo un peso especial en las relaciones interregionales debido al aumento gradual de flujos migratorios desde la región al Viejo Continente. Se trata de un tema que a veces despierta grandes emociones pero que, bien enfrentado, podría dar lugar a una mayor cooperación entre la UE y América Latina. Las tendencias demográficas europeas apuntan a necesidades crecientes de fuerza de trabajo, no solo para cumplir las funciones que cada vez menos europeos desempeñarán, sino también para financiar sistemas de pensiones que a largo plazo serán cada vez más deficitarios. En un contexto de fuerte y al parecer inexorable envejecimiento de su población, Europa podría necesitar a los migrantes latinoamericanos, que tienen la ventaja de una mayor afinidad lingüística y cultural con una parte significativa de Europa. Todo ello, si logra establecerse una cierta regulación de los flujos migratorios, tema complejo pero que está asumiendo cada vez mayor relevancia en el contexto de la UE.

Las expectativas latinoamericanas

Las relaciones políticas interregionales no pueden ser analizadas con prescindencia de su contexto económico y en especial de las aspiraciones latinoamericanas respecto de Europa en este plano. Es por ello que el diálogo político interregional establecido en los años 80 siempre ha tenido un fuerte componente económico. Cuando los latinoamericanos se reúnen con los europeos, quieren hablar especialmente de la apertura de los mercados, las preferencias comerciales, el tratamiento de la deuda de la región, la prevención de las crisis financieras o la cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina y el Caribe. En cierta forma, esta tendencia se observa igualmente en el caso de la Comisión de la UE, que tiende a ver a la región sobre todo desde las perspectivas de su política comercial y su política de cooperación al desarrollo, más que desde una perspectiva específicamente política. Salvo en situaciones de crisis o ruptura democrática, los contenidos políticos de las relaciones con la UE no son comparables a aquellos de una relación bilateral tradicional o las que mantienen los países latinoamericanos con Washington.

América Latina espera de la UE un mercado más accesible para sus productos, la modificación de la Política Agrícola Común, un régimen preferencial estable posiblemente en el marco de acuerdos de libre comercio, recursos más abundantes de cooperación, un flujo más intenso de inversiones, un tratamiento especial para los países altamente endeudados, el apoyo a la modificación de la arquitectura financiera internacional y una serie de otras reivindicaciones fundamentalmente económicas. La permanencia de estas expectativas hace que

estos temas sigan ocupando gran parte de los diálogos interregionales, relegando los temas políticos a un plano más bien declarativo y simbólico.

Ciertamente, las cumbres UE-ALC han introducido elementos más políticos en los encuentros birregionales, pero normalmente sus resultados son evaluados más por lo que logran en el ámbito de los temas económicos duros que por sus avances políticos. De allí la necesidad de seguir atendiendo las reivindicaciones

tradicionales de América Latina y el Caribe, con la ventaja de que varias de ellas se expresan en la actualidad en la negociación de acuerdos de asociación, que procuran mantener un equilibrio entre sus componentes político, comercial y de cooperación. Se trata

de instrumentos nuevos que van mucho más allá de los acuerdos tradicionales que habían firmado los países latinoamericanos, que incorporan un *plus* muy evidente con respecto a los acuerdos de libre comercio que

algunos de estos países han pactado o están pactando con EEUU y que proveen un marco claro y estable para

las relaciones interregionales. La diversidad de intereses y la cantidad de interlocutores hace que

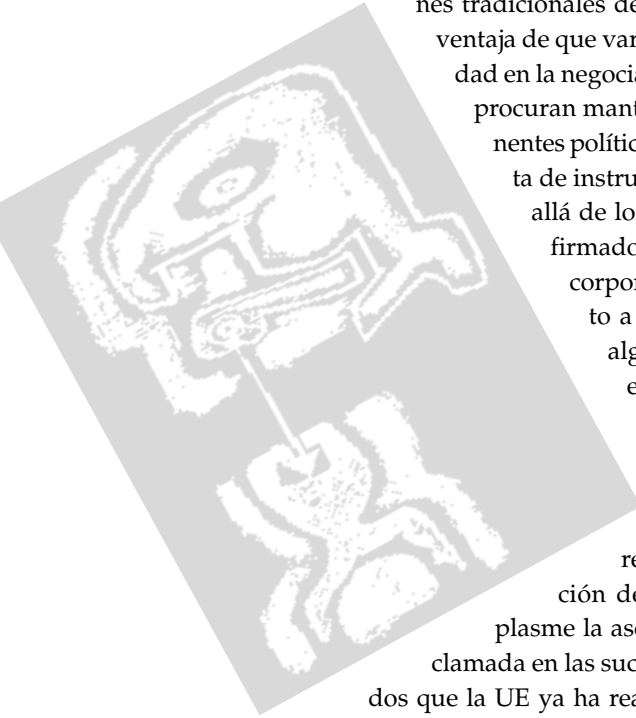
resulte muy difícil buscar la negociación de un gran acuerdo birregional que

plasme la asociación estratégica birregional proclamada en las sucesivas cumbres. Más bien, los acuerdos

que la UE ya ha realizado con México y con Chile y el que ahora está negociando con el Mercosur representan pasos en

esa dirección. Es por ello que resulta tan importante para las relaciones interregionales que puedan iniciarse pronto las negociaciones de asociación con los países de la Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe, a partir de los acuerdos de diálogo y político firmados en Roma en diciembre de 2003.

Aun cuando los elementos comerciales de los acuerdos de asociación resultan más concretos y visibles, cabe destacar que los componentes políticos y de cooperación contienen el potencial de una relación mucho más profunda entre la UE y los países latinoamericanos. Los acuerdos contienen cláusulas democráticas, que condicionan los efectos del acuerdo al mantenimiento de regímenes democráticos y al respeto a los derechos humanos en las partes. No solo hablan



de diálogo sino también de concertación en los foros internacionales. Y abren la posibilidad de que los países latinoamericanos que así lo deseen puedan asociarse a acciones de la UE en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común.

Las relaciones europeo-latinoamericanas tienen límites bastante evidentes. Los intereses estratégicos y económicos de Europa en América Latina poseen un carácter más bien secundario, con algunas excepciones que confirman la regla. Tampoco puede decirse que Europa sea absolutamente prioritaria para América Latina, pese a la considerable envergadura de los intereses económicos y políticos involucrados en la relación. Sin embargo, ambas regiones comparten un interés común en la diversificación de sus relaciones exteriores. Si Europa pretende desempeñar el papel global que naturalmente le corresponde, tendrá que proyectarse con más fuerza en una región que le es próxima y afín. La UE requiere de una política más asertiva, que complemente el papel central que ya juega en el ámbito comercial y América Latina puede ser parte de ella. Ello no va a significar un contrapunto respecto de EEUU. La ilusión de una alternativa europea frente a Washington en su área de influencia más próxima es uno de los mitos más persistentes de las relaciones europeo-latinoamericanas, mito que es alimentado con entusiasmo desde las dos riberas del Atlántico. Europa no va a renunciar a sus relaciones atlánticas ni va a desafiar a su aliado estratégico mayor en América Latina. Pero tampoco tiene necesidad de hacerlo para fortalecer sus relaciones con la región. De hecho, en particular en lo que concierne a temas de democracia y derechos humanos el triángulo atlántico –Europa, EEUU y América Latina– ha operado con cierta eficiencia, sobre todo durante los periodos en que Washington ha favorecido el multilateralismo.

En cuanto a América Latina, la diversificación de sus relaciones exteriores sigue siendo una aspiración central. Más que buscar relaciones especiales que invariablemente terminan frustrándose, la región debe buscar un cierto equilibrio en sus relaciones exteriores. En esa búsqueda la UE representa un factor fundamental, no solo por razones históricas o por los intereses económicos involucrados, sino también por los vínculos políticos que unen a las dos regiones. Para que estos intereses similares puedan converger hace falta voluntad política y un mayor esfuerzo de sintonización de esos intereses en ambas regiones. Europa deberá aplicar más energía y creatividad en sus relaciones con América Latina, y nuestra región tendrá que innovar en su aproximación a Europa, yendo más allá de sus reivindicaciones tradicionales y transformándose en un socio maduro en la construcción de los regímenes internacionales propios de una era de globalización.