

MÁS ALLÁ DEL INTERREGIONALISMO. EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

GÜNTHER MAIHOLD

“UN FORMATO BUSCA SUSTANCIA”; ESTA BREVE FRASE resulta idónea para describir el estado actual de las relaciones eurolatinoamericanas.¹ Una somera revisión de los resultados de la última cumbre celebrada en Viena el 11 y 12 de mayo de 2006 nos revela que no hubo grandes avances en el diálogo birregional, aunque –y esto ya es un logro– se llegó al acuerdo de iniciar negociaciones con los países centroamericanos para armar un tratado de asociación con la Unión Europea (UE).² El temor de los encargados de las relaciones eurolatinoamericanas de los gobiernos participantes, de que el encuentro de Viena pudiera convertirse en uno más sin resultados tangibles, no se hizo realidad; sin embargo, siguen sin solución muchos temas de fondo acerca del futuro de la relación birregional. Estos vacíos a su vez se deben a la retórica de Europa y América Latina –afirman ser “aliados naturales”–, una postura que llevó a esta última a ver sus esperanzas frustradas,³ porque ya no se podían nutrir las expectativas de una convergencia casi automática entre las dos regiones.⁴ La diplomacia de cumbres al parecer ha tocado fondo, ya que con la ampliación de la UE participan desde la Cumbre de Guadalajara de 2004 en la mesa de negociaciones otros diez presidentes, lo cual trae como consecuencia que los avances de-

¹ Cf. con respecto al proceso iberoamericano, Luis Felipe de Seixas Corrêa, “As Conferências de Cúpula IberoAmericanas: um formato em busca de substância”, en Gelson Fonseca Jr. y Sergio Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. I, São Paulo-Brasília, FUNAG/IPRI, 1994, pp. 147-165.

² Con respecto a los resultados de la Cumbre de Viena, cf. Günther Maihold, “La Cumbre de Viena entre América Latina, el Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas”, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI, núm. 602006), 2006, pp. 1-7; y FRIDE, *La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena*, Madrid, *Democracia “En Contexto”*, núm. 2, 2006, pp. 1-8.

³ Jorge Heine, “¿Cooperación o divergencia? Hacia una nueva agenda en las relaciones europeo-latinoamericanas”, *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 24, 1999, p. 121.

⁴ Heine, *op. cit.*, p. 153 y ss.

seados no se consigan tan fácilmente. Es desde esta mira como se tendrán que discutir las futuras direcciones que tanto el formato como los contenidos de las relaciones birregionales tengan que tomar, para evitar las trampas de un creciente desinterés a consecuencia de la inoperatividad de los mecanismos y el incumplimiento de las expectativas.

El presente documento trata de ubicar las deficiencias que aquejan a las relaciones birregionales en sus bases conceptuales, su organización y su contenido, tomando en perspectiva también los intereses nacionales que motivan a los actores del proceso. En el desarrollo del argumento se incluirán propuestas para la reforma y sugerencias para una mayor agilidad de esta otra relación transatlántica que está perdiendo el interés que le corresponde para la gestación y la gestión de la nueva realidad política internacional.

LA 4ª CUMBRE EUROLATINOAMERICANA EN VIENA: ¿NUEVA CUMBRE O CUMBRE NUEVA?

La cuarta edición de las cumbres birregionales entre Europa, América Latina y el Caribe celebrada en Viena forma parte de las iniciativas de diálogo político que mantienen las dos regiones. Este proceso representa un intento de mejorar la relación birregional, que luego de la época “dorada”, que se abrió a mediados de los años ochenta, con el inicio del nuevo siglo ha entrado en una etapa de estancamiento.⁵ El hallazgo de salidas para esta situación, sin embargo, no se dio en Viena; más bien sigue en marcha un proceso de reencuentro en las dos regiones sin que hayan podido incentivar una dinámica para un mayor acercamiento entre ambas con bases institucionales y programas sustanciales. En la Cumbre se pudo identificar como núcleo central la ampliación del escenario en el manejo de la dramaturgia del proceso: la realización del 1º Foro de Negocios Eurolatinoamericano, así como de una cumbre alternativa (“Encuentro Social Enlazando Alternativas”), atendida por los presidentes de Bolivia y Venezuela y por el vicepresidente de Cuba, fue el hito en la tan rutinaria diplomacia de cumbres. El presidente venezolano repitió allí lo que ya había orquestrado en la Cumbre de las Américas en Mar de Plata de diciembre de 2005, al vincular el encuentro oficial con su participación en el alternativo y servir de esta manera a dos agendas antagónicas. Esto hace suponer que la escenificación política es un elemento central, debido en gran medida a la pérdi-

⁵ Cf. Christian Freres y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, 2006, p. 19.

da de intimidad entre los mismos presidentes, que apenas logran entablar conversaciones en grupos de trabajo (paralelos a sus encuentros bilaterales), tal y como fue practicado por vez primera en la Cumbre de Guadalajara de 2004. A raíz del interés de los mandatarios de Bolivia, Cuba y Venezuela de impresionar a un público alternativo y mediático, se ha establecido una nueva “agenda doble” de cumbres. Esta intención implica a la vez que la parte europea vea la necesidad de meditar acerca del procedimiento establecido en su relación con América Latina: la nueva calidad en el nexo eurolatinoamericano pediría el replanteamiento del concepto de trabajo de la diplomacia de cumbres.⁶ Los acuerdos están perdiendo su ya de por sí muy tenue carácter vinculatorio y se prestan para lecturas y reinterpretaciones contradictorias. Si no se desea intensificar esta tendencia, habrá que insistir en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes y diseñar vías muy concretas para su ejecución.

Esta nueva dinámica acarrea consigo un reto adicional para la diplomacia de cumbres, ya que habrá que considerarse la inclusión de un mayor número de actores e intereses en los futuros encuentros birregionales. Por un lado, esta apertura puede alimentarse de una mayor presión para lograr acuerdos y mantener a flote la relación preferencial entre las partes; por el otro lado, habrá que considerar también que el modelo burocrático del manejo de la relación eurolatinoamericana ya no abarca las dinámicas de este vínculo. Es probable que la tan mermada voluntad política de los gobernantes choque con las voluntades sectoriales y monotemáticas de muchos de los grupos de la así llamada “sociedad civil”. Las dos partes tendrán que encontrar por lo tanto nuevas formas de relacionar las diferentes dinámicas del proceso político y de las iniciativas de los actores sociales.

De nuevo se demostró en Viena que América Latina ha dejado de ser una prioridad para Europa. La complejidad que presenta la situación política tanto en América Latina como en Europa debe tomarse como señal de alarma para asegurar que no se desarticule el proceso entre las dos regiones.⁷ La ruptura de la unidad interna de América Latina, explícita tanto en la Cumbre de las Américas en Mar de Plata como en los resultados electorales del año 2006, y el estancamiento en la UE por la interrupción del proceso de ratificación del Tratado Constitutivo proyectan los retos del momento en cada región. La inercia del proceso de cumbres y el nuevo entorno competitivo global son los dos elementos que habían inquietado a

⁶ Cf. Francisco Rojas Aravena, “Las cumbres iberoamericanas y los retos de la diplomacia de cumbres”, en Celestino del Arenal (coord.), *Las cumbres iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina / Siglo XXI de España Editores, 2005, pp. 47-72.

⁷ Cf. “Hacia una cumbre nueva”, en CELARE (ed.), *De Guadalajara a Viena: hacia una cumbre nueva*, Santiago de Chile, CELARE, 2005, p. 20 y ss.

los árbitros de las decisiones y que los llevó a la sugerencia de dotar a la Cumbre de Viena de una agenda política birregional renovada, que sorprendentemente desembocaría en una propuesta de extensión de ámbitos, acciones, actores y agendas con la finalidad de volver a “encantar a Europa con América Latina”. A pesar de que la UE no sea actor único en muchos de los espacios multilaterales, se podría esperar una relación preferencial entre las dos regiones e iniciativas a nivel internacional (en una votación conjunta en el pleno de la ONU o en el uso de la mayoría eurolatinoamericana en el FMI o el Banco Mundial) para lograr mayores niveles de coordinación de las posiciones. La ausencia de una concreción práctica, perceptible para terceros en el ámbito internacional,⁸ sería una nueva dimensión para hacer más factible tal asociación estratégica. Por lo tanto, es aconsejable enfocar menos las meras coincidencias de posturas políticas y dirigir más la atención a aquellos espacios en los cuales realmente parece ser factible una política conjunta. A tal orientación le correspondería una mayor concentración en la agenda de lo posible, para poder hacer efectivos el intercambio, la cooperación y el diálogo; sin embargo, también la Cumbre de Viena siguió a la tradición en cuanto a las grandes declaraciones sobre una amplia gama de temas, sin poder precisar unos ejes medulares de debate.

El actual reducido interés europeo por América Latina y el Caribe a lo mejor se debe a que la UE utilizó a lo largo de muchos años la relación con Latinoamérica para proyectarse ante el mundo como un actor unido en materia de política exterior, función que hoy día recae más bien en la relación europea con Asia.⁹ Por otro lado, al proyecto latinoamericano se le concibió por un buen tiempo como un reflejo del propio proceso de integración europea. Para no pocos observadores incluso hoy en día la relación con Europa es la única que obliga e induce al subcontinente a mantener o por lo menos a proyectar una unidad a nivel internacional. Sin embargo, estos móviles con el transcurso del tiempo se han ido desarticulando a consecuencia de las nuevas condiciones de tinte bilateral en la política internacional y regional.

El multilateralismo efectivo y la asociación estratégica fueron la clave que la UE construyó para describir el marco de las relaciones políticas entre Europa y América Latina. Los términos fueron perdiendo valor a lo largo de la década pasada. A los ojos tanto de los actores políticos como de los observadores académicos queda en entredicho la tan anhelada “rela-

⁸ Cf. Porfirio Muñoz Ledo, “Lecciones de la Cumbre de Guadalajara”, en CELARE (ed.), *op. cit.*, p. 81.

⁹ Cf. José Antonio Sanahuja, “Mecanismos de cooperación Europa-América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, verano de 2002, p. 37.

ción preferencial” de América Latina con Europa, misma que se encuentra en una nueva situación de competencia ante el surgimiento de China como actor interesado en estrechar su nexo con el subcontinente. Sin embargo, esta apreciación no la comparte la Comisión Europea, que en un comunicado reciente dirigido al Consejo y al Parlamento Europeo, intitulado “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, afirma:

La Comisión quiere enviar una señal positiva del interés de Europa por la región. Parece existir la percepción, aunque sin fundamento, de que la UE está demasiado absorta en su propia ampliación, en sus relaciones de vecindad o en otras situaciones preocupantes que se producen en otros lugares del mundo. Esta percepción plantea también la cuestión de la visibilidad de la UE sobre el terreno debido a la complejidad de sus estructuras y de sus medios de acción. La Comisión se propone reafirmar que la Asociación con América Latina no es sólo una evidencia, sino también un imperativo en interés de ambas regiones, actualmente y para el futuro. Pero si Europa está dispuesta a aumentar su compromiso hacia América Latina, espera también que ésta corresponda con un fuerte compromiso.¹⁰

Según esto, la situación actual de la relación birregional es consecuencia de los problemas de transparencia, complejidad y falta de compromiso de las partes. Por ello la Comisión recomienda enriquecer la acción europea en América Latina, perfilar mejor la imagen y rediseñar los esquemas y la agenda de consulta política. En este análisis también es de gran interés la solicitud de una mayor coherencia a la contraparte latinoamericana, una petición nada desdeñable desde el punto de vista operativo, pero difícilmente realizable en las condiciones latinoamericanas actuales.¹¹ A pesar de ser ésta una iniciativa adecuada de parte de la Comisión, no encontró cabida en la declaración final de la Cumbre en Viena.¹² Así surge la duda de si la estrategia emanada de la Comisión Europea, con el título de una “asociación reforzada”, corresponde a los cambios ocurridos en la relación birregional y las respectivas contrapartes. Más bien hay que temer que los 59 puntos del acuerdo de la Declaración de Viena no aumentarán el com-

¹⁰ Cf. Comisión de las Comunidades Europeas, *Estrategia para una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, Bruselas, COM (2005) 636 final, p. 4 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/com05_636_es.pdf).

¹¹ Una revisión de la reciente segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), celebrada en Cochabamaba, Bolivia, los días 8 y 9 de diciembre de 2006, refleja la heterogeneidad de posiciones dentro de ésta, www.cumbresudamericana.bo (14.12.06).

¹² (<http://www.eu2006.at/includes/images/EULAC/EU-LACViennaDeclarationES.pdf>).

promiso más allá de las ya conocidas referencias a la historia y los valores comunes de las cumbres anteriores. No es muy probable que se haya logrado un avance en la reconceptualización de este vínculo, que al no cambiar de rumbo corre el riesgo de desvanecerse.

A continuación trataremos de analizar los alcances que pueda tener este entramado político entre las dos regiones y señalar algunas perspectivas para revitalizar con éxito esta complicada y entumecida relación. Para ello nos ocuparemos de los elementos que han impedido el desarrollo fructífero de la asociación y haremos hincapié en las responsabilidades de los actores involucrados.

1. EL MULTILATERALISMO EFECTIVO Y LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS

Con la publicación de la *Estrategia europea de seguridad*, con el subtítulo de *Una Europa segura en un mundo mejor*, el 12 de diciembre de 2003, el concepto del “multilateralismo efectivo” ha hecho carrera en la política exterior del continente. En la misma estrategia de seguridad se le concibe como instrumento para “crear una comunidad mundial fortalecida, instituciones internacionales funcionales y un orden global justo”.¹³ En el documento final de la Cumbre Eurolatinoamericana de mayo de 2004 en Guadalajara ya se podía constatar cierta variación del concepto. Allí se declara en el punto 8: “Afirmamos que un sistema multilateral efectivo es importante sobre la base del derecho internacional y fundamentado en instituciones fuertes y con las Naciones Unidas como centro, para alcanzar paz, seguridad internacional, desarrollo sostenible y progreso social.”¹⁴ En el documento del grupo de trabajo correspondiente, en el cual se formularan los elementos de la declaración final, ya se hacía hincapié en las organizaciones regionales como instrumentos centrales del sistema multilateral (punto 9). De forma más explícita se resalta en el punto 11: “El multilateralismo efectivo depende de la igualdad y el poder de aquellos miembros que están dispuestos a la cooperación. Latinoamérica como el Caribe y Europa buscan también en esta dimensión una asociación global.”¹⁵

¹³ Cf. European Security Strategy. *A Secure Europe in a Better World*, Bruselas, 2003, p. 9 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

¹⁴ Cf. *Declaración de Guadalajara*, mayo de 2004 (<http://www.mcx.es/sgcomex/DECLARACI%C3%93N%20DE%20GUADALAJARA.pdf>), p. 2.

¹⁵ Cf. *Minuta de la Mesa de Trabajo sobre Multilateralismo*, 28 de mayo de 2004, (http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/02_multi_alemania_sp.pdf).

De tal manera el concepto adquiere un estatus de igualdad en las relaciones internacionales, lo cual implica una orientación clara hacia el interregionalismo, es decir, la cooperación entre diversas regiones con base en opciones de acción en lo posible igualitarias. En consecuencia, la UE ha introducido diferentes incisos en sus relaciones exteriores para lograr el establecimiento de un sistema de multilateralismo efectivo: la ampliación en el área-núcleo europeo, la estabilización a través de la política de vecindad, el bilateralismo con los grandes poderes y el interregionalismo con respecto a otras zonas organizadas. Es en este último inciso donde América Latina hasta la fecha ha sido una contraparte importante, imprimiéndole la UE, con su poder normativo, a la subregión el diálogo entre bloques como modalidad central de interlocución.¹⁶ El modelo de gobernanza global a que ha aspirado la UE puede entonces explicarse como “multirregionalismo”, esquema que al mismo tiempo le ofrece la oportunidad de abocarse al papel, por ella perseguido, de actor global.¹⁷ El asunto se complica en su relación con América Latina, ya que muchos países de la región más bien se concentran en el concepto de “multilateralismo defensivo, destinado a reivindicar la soberanía de países”.¹⁸ Este desencuentro estructural entre el multilateralismo efectivo europeo y el multilateralismo defensivo latinoamericano se desliza en la relación con los “pesos pesados” de la política latinoamericana, es decir Brasil y México.

Sin embargo, la Comisión Europea no estuvo dispuesta a revisar su planteamiento hasta diciembre de 2005. Entonces propuso –con base en un estudio realizado por encargo suyo–¹⁹ considerar cierto trato bilateral con los dos países con el correspondiente rediseño de relaciones.²⁰ En este cambio de rumbo la Comisión reconoce que el molde del interregionalismo no puede ser operado sólo mediante el poder normativo de la UE, sino que tiene que ajustarse también a la coherencia de la (sub)región. Que la UE no haya incluido el planteamiento interregional en las relaciones con América de Norte en el marco del TLCAN o la propuesta de un TAFTA (Transatlantic Free Trade Agreement) refleja su convencimiento de que la relación con Estados Unidos debe desarrollarse dentro de una “competen-

¹⁶ Cf. Björn Hettne y Fredderik Söderbaum, “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as Global Actor and the Role of Interregionalism”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, 2005, p. 538.

¹⁷ Cfr. Hettne y Söderbaum, *op. cit.*, p. 551.

¹⁸ Alberto van Klaveren, “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 189, 2004, p. 61.

¹⁹ Cf. La obra de Freres y Sanahuja, *op. cit.*, nota 5.

²⁰ Cf. Comisión de las Comunidades Europeas, *Estrategia para una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, *op. cit.*, p. 18.

cia entre iguales”.²¹ Por lo tanto, ahora estamos observando una transición de la política exterior con respecto a América que va de un modelo de “interregionalismo puro” a uno de “interregionalismo híbrido”.²² Éste implicará la ampliación del esquema de la relación con el añadido de elementos bilaterales y la inclusión de actores no gubernamentales; un concepto que la UE ya está practicando en su relación con Asia (ASEM).²³

El realce tradicional de las relaciones entre bloques como instrumento de la política exterior europea es concebido como resultado de una regionalización progresiva y un nuevo regionalismo; al mismo tiempo se corresponde con el patrón de acción de la UE, de transferir su propia historia como modelo a otras áreas del mundo, es decir, hacerlo efectivo en forma de birregionalismo eurolatinoamericano. Esta tendencia de la UE a construir internacionalmente “socios de diseño” está complicando la relación con América Latina.²⁴ Una política de gobernanza global debe construirse en este contexto con base en arreglos interregionales y permitir así el establecimiento de una mayor reglamentación que influya en el comportamiento de los actores en la política internacional. Con motivo del interés en fortalecer la PESC y la PESD en el marco de la UE,²⁵ se ha señalado que las exigencias para las contrapartes latinoamericanas son demasiado grandes,²⁶ casi imposibles de satisfacer debido a las restricciones internas, como por ejemplo la conceptualización de la soberanía nacional o la limitada voluntad de buscar la integración. Hablar en este contexto de “un nuevo subsistema internacional entre la UE y América Latina”²⁷ parece ser demasiado atrevido. Más bien hemos detectado que, a consecuencia de los desarrollos recientes en la misma América Latina, se está rellenando el interregionalismo con un bilateralismo múltiple, a través del cual varios

²¹ Cf. Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty, “The Limits of Interregionalism: The EU and North America”, *Journal of European Integration*, vol. 27, 2005, p. 340 y ss.

²² Frederik Söderbaum y Luk van Langenboew, “The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”, *Journal of European Integration*, vol. 27, 2005, p. 258.

²³ Cf. Julie Gibson, “New Interregionalism? The EU and East Asia”, *Journal of European Integration*, vol. 27, 2005, pp. 307-326.

²⁴ Esta valoración es de Erika Ruiz Sandoval, presentada en el seminario, “¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (objetivos, perspectivas y recomendaciones)”, 9-10 de marzo de 2006, Casa de América, Madrid.

²⁵ Cf. Klaas Dykmann, *Perceptions and Politics. The Foreign Relations of the European Union with Latin America*, Frankfurt, Vervuert Verlag, 2006.

²⁶ Raimund Seidelmann, “EU-Latin American Biregionalism as Object and Subject of Global Change”, en Wolf Grabendorff y Raimund Seidelmann (eds.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Baden-Baden, Nomos, 2005, p. 36.

²⁷ Cf. Wolf Grabendorff, “Triangular Relations in a Unipolar World: North America, South America and the EU”, en Grabendorff y Seidelmann (eds.), *op. cit.*, p. 44.

actores de ambos lados tratan de hacer valer sus intereses específicos. La importancia que cobran los países líderes o poderes emergentes en su región es tanto un ejemplo de esta transformación como el nuevo perfil de los intereses españoles para con la región.

Recientemente las relaciones entre Europa y América Latina han sido calificadas como un “amor juvenil defraudado”²⁸ o como una “relación sin emociones”.²⁹ El recurso a estos atributos típicos de una “sociología política de la relación de pareja”³⁰ llama mucho la atención cuando se trata de un análisis del “vínculo” entre las dos regiones. El interés por proporcionarle más emoción a la relación política de éstas incentivaba a los actores políticos, que en las cumbres pasadas trataron de rescatar imágenes del pasado para inyectarle vivacidad al presente estéril.³¹ La consecuente impaciencia de estos actores es ostensible cuando concluyen que “ha pasado el tiempo de la exégesis de los valores e intereses comunes que nos unen (por cierto, de la más pertinente actualidad), e incluso el de concertarse sobre los principios que están en la base de dichas relaciones”.³²

2. “ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA”, ¿FÓRMULA MÁGICA O CONCEPTO VACÍO?

Desde la declaración final de la 1ª Cumbre entre la UE y los estados de América Latina y el Caribe de Río de Janeiro, en junio de 1999, domina la idea de la “asociación estratégica” en el diseño de las relaciones birregionales. Aunque no se pueda encontrar una definición precisa de este concepto en los documentos, se ha vuelto moneda corriente en la política exterior europea con respecto a las diferentes regiones del mundo. Ante las deficiencias del oficialismo en cuanto a definir este instrumento, aquí se concibe como “asociación” un ideal cultural que tiene como fin el diseño interno de una relación, el cual a su vez se basa en los mismos derechos y deberes de los sujetos participantes y se transforma en un entendimiento

²⁸ Cf. Christian Lohbauer, *Enttäuschte Jugendliebe. Finden Brasilien und die Europäische Union zusammen?*, Río de Janeiro, 2002.

²⁹ Wilhelm Hofmeister, “Alemania y América Latina: ‘relaciones sin emociones’”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, núm. 31, enero-julio de 1998, pp. 52-69 y 121-122.

³⁰ Karl Lenz, *Soziologie der Zweierbeziehung. Eine Einführung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 2003.

³¹ Cf. El documento “UE-ALC: valores y posiciones comunes”, aprobado en la Cumbre de Madrid (17-18 de mayo de 2002), de 83 puntos (http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc_es/val_pos.htm).

³² Diputado del Parlamento Europeo José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra: “Las relaciones UE-ALC: hacer de la Cumbre de Viena un éxito”, en CELARE (ed.), *op. cit.*, p. 46 y ss.

mutuo para la formación de la realidad.³³ Es por esta vía como se hacen efectivos los *Leitbilder* que se han ido conformando en el proceso histórico. Las exigencias mutuas adquieren mayor importancia, en cuanto asumen un carácter de exclusividad de la relación y las formas de atención esperadas; la relación birregional entre Europa y América Latina no ha estado exenta de esta situación, cuando el entusiasmo de los ochenta cedió a un desencanto porque el intercambio no cumplía con lo prometido. Si se añade que “estrategia” se concibe como el conjunto de acciones para fortalecer la posición competitiva a través de la creación de potenciales de éxito, con la definición clara de metas, se hace evidente qué tan altas podrían ser las exigencias de una “asociación estratégica”. No es de sorprender que estas deliberaciones sobre “asociaciones estratégicas” encuentren su origen en el mundo empresarial, el cual ha desarrollado un término semejante –el de la “alianza estratégica”– para describir la cooperación entre sujetos económicos. Ésta apunta a establecer procesos productivos y productos finales comunes, para cuya comercialización se ven suspendidas parcialmente las relaciones de competencia existentes. Se pretende asegurar ventajas competitivas y realizar potenciales de éxito en esquemas conjuntos.³⁴ La idea de una competencia cooperativa ha encontrado también cabida en la concepción de política exterior y ha sufrido una inflación para desembocar en “asociaciones estratégicas” de la UE con diferentes regiones del mundo. Aunque estas asociaciones no se basan en un juego de suma-cero, están sujetas a la ley de la utilidad decreciente marginal, de manera que un número demasiado grande de estas relaciones privilegiadas implica un crecimiento exponencial de los costos de coordinación. Así, hay que formular la pregunta de si la mayoría de las asociaciones estratégicas convenidas por la UE pueden ser manejadas adecuadamente y si se corresponden con las metas estructurales que articulan su calidad específica. De los elementos señalados pueden destacarse las siguientes partes constitutivas de las relaciones estratégicas:

– Una cooperación política congruente en ciertas áreas y con respecto a actores específicos

- animada por concepciones, metas e intenciones comunes, las cuales
- idealmente se basan en los mismos derechos y deberes
- y se corresponden con reglas específicas de exclusividad

En lo que sigue tomaremos estos elementos como referencia para una revisión de la relación birregional y los senderos recorridos en su construcción.

³³ Cf. Lenz, *op. cit.*, p. 43.

³⁴ Cf. K. Backhaus y K. Piltz, “Strategische Allianzen – eine neue Form kooperativen Wettbewerbs?”, en ellos mismos (eds.), *Strategische Allianzen*, Düsseldorf, 1989, p. 2.

Desde el punto de vista de la Comisión Europea ha habido tres etapas en la construcción de la relación entre la UE y América Latina: en la primera fase se le dio prioridad a la cooperación para el desarrollo; la segunda fue dominada por un creciente interés en la asociación económica, y la tercera, la fase actual, que se caracteriza por una concepción regional basada en el respeto de los derechos democráticos y los derechos humanos. La Comisión propone ahora la elaboración de una estrategia para América Latina que deba crecer sobre la base de un diálogo con tres ejes centrales: 1) la construcción de una alianza estratégica, 2) un desarrollo con miras al futuro y 3) la participación de la sociedad civil.³⁵ La meta de la “asociación estratégica” se concentra en aumentar el peso de la negociación en la política internacional con base en una visión del mundo común. El instrumento correspondiente es un diálogo político de tres niveles entre la UE y América Latina, es decir, a) en el ámbito de la región latinoamericana, b) en el ámbito de las asociaciones regionales y c) en el ámbito de la sociedad civil. Los grandes temas horizontales deberían ser tratados entonces en el nivel de la región latinoamericana; sin embargo, las contrapartes para el diálogo centrales serían las unidades regionales, mientras que la participación de la sociedad civil deberá garantizar la dimensión democrática y no burocrática en dicho diálogo. Adicionalmente se incluirían la cooperación económica y comercial, así como la cooperación para el desarrollo.

Este patrón adquiere también vigencia para las relaciones con América Latina, aunque no se ha podido llevar a cabo de manera adecuada.³⁶ En un gran número de los estados miembros de la UE se ha experimentado cierto desencanto, ya que a pesar de los intentos reiterados no ha sido posible hacer realidad esta conceptualización necesaria para un desarrollo fructífero del intercambio con América Latina. Se ha señalado que hay una progresiva pérdida de influencia, lo cual ha tenido como consecuencia un muy limitado reconocimiento de la política de la UE en la región, debido en gran parte también a la suspensión de las negociaciones entre la UE y el Mercosur.³⁷ Se teme que estas dificultades desemboquen en una creciente desinstitucionalización de las relaciones y en la pérdida de legiti-

³⁵ Cf. *Nueva asociación entre la UE y América Latina en los albores del siglo XXI* (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r14004.htm>) rev. 28.10.05.

³⁶ A esta valoración no la contradice la amplia gama de programas de cooperación como AL-INVEST para la PYME, ALFA de cooperación universitaria, URB-AL para las relaciones intermunicipales, ALURE para el uso racional de energía, @LIS para el desarrollo de las tecnologías informacionales, Alβan para becas de posgrado, OREAL como red de cooperación científica con respecto a las relaciones birregionales y EUROSOCIAL para programas de carácter social.

³⁷ Así Christian Freres y José Antonio Sanahuja, “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”, en Freres y Sanahuja, *op. cit.*, pp. 23-104.

midad, lo cual traería consecuencias preocupantes para la estabilidad de la interrelación. A pesar de una continua reafirmación se ha detectado una creciente indiferencia entre las contrapartes. Sin embargo, tal valoración no se puede extender a las diferentes áreas de cooperación, marcadas por una densidad variable de correspondencia, la cual solamente con un análisis detallado puede ser evaluada.³⁸

El alejamiento de la meta de reforzar el interregionalismo con base en una mayor integración regional de las contrapartes parece ir en aumento en las relaciones eurolatinoamericanas; de manera que no se les puede atribuir a ellas una función orientadora para la política internacional.³⁹ Lo mismo puede comprobarse a nivel conceptual, ya que se ha consumado el divorcio entre los dos elementos centrales de esta relación: estrategia y asociación se han ido separando por una práctica poco dinámica de la gestión comunitaria y por lo tanto no se ha logrado la potenciación en el intercambio entre las contrapartes ni tampoco un mayor peso y opciones de éxito a nivel mundial. Las dos regiones siguen actuando incongruentemente y nuevas formas de alianza entre países líderes como el G4 han ganado en importancia, lo cual refleja el mayor realce de algunos actores centrales en detrimento de las unidades regionales y subregionales. En vísperas de la Cumbre de Viena estuvo pues en la agenda la revisión de los esquemas establecidos, urgente punto por discutir si se quería asegurar la coherencia en esta relación.

3. LIMITANTES DE FORMATO Y AGENDA EN LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS

El punto de partida de las siguientes reflexiones es el bajo rendimiento de los formatos de la relación birregional UE-América Latina: esto vale para la diplomacia de cumbres, la cual desde su 3ª edición en Guadalajara, el 28 de mayo de 2004, reúne a 58 jefes de Estado y de gobierno de 33 países latinoamericanos y caribeños y 25 estados europeos. No cabe duda que un encuentro de tal magnitud no puede cumplir con las expectativas de una cumbre de negociación (como le correspondiera a las reuniones del G7 y posteriormente del G8). La capacidad de trabajo de este gremio, que se está reuniendo bianualmente, a primera vista tiene que considerarse como

³⁸ Hasta la fecha no disponemos de una evaluación acabada de los programas señalados, aunque hay que realzar la aportación de la Evaluación de la Estrategia Regional de CE en América Latina, cf. (http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/2005/_951661_voll_es.pdf).

³⁹ Cf. Seidelmann, *op. cit.*

muy limitada, lo cual ha motivado las críticas de algunos participantes que consideraron esta clase de encuentros como poco operativos.⁴⁰

Tampoco escapa a esta evaluación el diálogo de la UE con el Grupo de Río, en el cual cooperan actualmente 19 estados latinoamericanos. Desde su fundación en diciembre de 1986, y en las sucesivas⁴¹ reuniones, el Grupo de Río ha tenido poco éxito en cuanto a lograr una coordinación en materia de política exterior entre los países del subcontinente. Aunque se haya imitado el ejemplo europeo con la estructura de la “troika”, el grupo no pudo contribuir a una mayor congruencia en las políticas exteriores de los estados latinoamericanos o constituirse en portador de una voluntad comunitaria.⁴² Ello se refleja —exceptuando la crisis haitiana— en el carácter declaratorio de estos encuentros, tal y como se puede comprobar en el documento final de la 8ª Cumbre de Río de Janeiro del 5 de noviembre de 2004.⁴³ A pesar de esta situación, la Comisión Europea insiste en el diálogo político con el Grupo de Río y otros foros regionales, como el grupo ACP (con la participación de los estados caribeños), el Mercosur, la Comunidad Andina y el Proceso de San José en Centroamérica. Según la Comisión Europea este diálogo entre bloques obliga internamente a los respectivos grupos de estados a la elaboración de acuerdos y fomenta al mismo tiempo la idea integracionista. De nuevo aparece aquí el concepto de la UE que se refiere al modelo para la integración regional, la cual debería ser ampliada, a través de la política exterior común, a otros espacios del mundo. El simple hecho de que, aparte de los grupos mencionados, existan los diálogos bilaterales con México y Chile y que fueran justamente estas relaciones las que lograran un arribo expedito a los acuerdos de asociación y cooperación, induce a la sospecha en América Latina de que la vía bilateral, a fin de cuentas, es la única exitosa para llegar a un entendimiento con la UE.⁴⁴ La prueba de fuego, para el modelo europeo de diálogo y de negociación con grupos de estados, la representa el actual proceso con el Mercosur, ya que los otros grupos, como la CAN y el SICA, no fueron considerados como

⁴⁰ Cf. las declaraciones del presidente de Colombia Álvaro Uribe en ocasión de la Cumbre Iberoamericana en Salamanca: “...estas cumbres se vuelven detestables porque son una excusa para el turismo presidencial” y “es feo ver a tanto mandatario de paseo, pues a pesar de los problemas que tenemos en casa nos pasamos el tiempo, o la vida, de cumbre en cumbre”.

⁴¹ Cf. las páginas de Secretariado pro tēpore del Grupo de Río en la SRE de Argentina, (<http://www.gruporio2005.gov.ar/>) (rev. 28.10.05).

⁴² Cfr. Susanne Gratius y Mónica Robiolo, “Biregionalism in a Globalizing World: The Latin American View”, en Grabendorff y Seidelmann (eds.), *op. cit.*, p. 106 y ss.

⁴³ Cf. (<http://www.gruporio2005.gov.ar/declaracion/rio04.htm>).

⁴⁴ Cf. Susanne Gratius y Marcelo Risi, “Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: mucho ruido, pocas nueces?”, *Brennpunkt Lateinamerika*, Hamburgo, núm. 10, 31 de mayo de 2002, p. 105.

contrapartes por la UE hasta la Cumbre de Viena, debido a su limitado avance en materia de integración interna. En la Cumbre de Madrid, del año 2002, se les ofrecieron solamente posibilidades para un acuerdo de cooperación y diálogo político; fue apenas en Guadalajara (2004) cuando se anunciaron negociaciones sobre un TLC, en tanto se había realizado un inventario conjunto sobre el grado de integración alcanzado en las regiones. Con el inicio de las negociaciones entre la UE y el SICA y la CAN en el año 2007, cuando se haya formulado un mandato específico para la Comisión Europea, se podrá superar el desencanto de los países participantes respecto de la posición restrictiva de la UE. Mientras tanto los Estados Unidos ya terminaron las negociaciones de un TLC con Centroamérica, el CAF-TA, así como con Colombia, Ecuador y Perú.

El impacto de intereses geopolíticos, los cuales naturalmente en los Estados Unidos son mucho más estimados que en la UE, se refleja en este comportamiento. Aunque se diagnostica que los Estados Unidos están “perdiendo a América Latina”,⁴⁵ esta preocupación vale mucho más para América del Sur que para el Istmo Centroamericano o la Cuenca Caribeña. Sin embargo, se ha ido difundiendo en América Latina que la UE está aplicando en la región el mismo principio de la integración de velocidades diferenciadas que ha generado tantas discusiones en su interior. Con esta política de integración diferencial en las relaciones exteriores europeas puede hacerse considerable daño en el diálogo político, el cual muchos líderes de los países latinoamericanos han considerado hasta la fecha como la puerta de entrada a las negociaciones económicas con la UE. Esto también en una valoración muy realista de los costos que podrían resultar de un disenso político con Estados Unidos en cuanto a temas de la política internacional, sin que la UE esté dispuesta a apreciarlos lo suficiente.⁴⁶ Es muy dudoso que sea adecuado describir tal tipo de relación con el concepto de asociación estratégica; más bien el anhelado concepto se reduce en este contexto a unas “estrategias verbales para evitar la definición de prioridades coherentes”,⁴⁷ lo cual se ha vuelto una coincidencia ante los escasos resultados del proceso de cumbres.⁴⁸ La transformación de la amplia

⁴⁵ Cf. Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America?”, *Foreign Affairs*, vol. 35, núm. 1, 2006, p. 45 y ss.

⁴⁶ Cf. la posición de México y Chile en relación con la guerra del Iraq en el año 2004, cuando los dos países formaron parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y se identificaron con la posición europea.

⁴⁷ Cf. Manfred Mols, “Die Europäische Union und Lateinamerika”, en Werner Weidenfeld (ed.), *Europa-Handbuch*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2002, p. 666.

⁴⁸ Commission of the European Communities (2000), *Communication from the Commission to the Council and The European Parliament. Follow-up to the First Summit between Latin America, The Caribbean and the European Union*, Bruselas (31.10.2000) COM (2000) 670 final, p. 4.

agenda de temas de la 1ª Cumbre de Río, la cual puede categorizarse “más bien como *soft*”,⁴⁹ hace concluir que de los acuerdos de las demás no han podido emanar los impulsos necesarios para la práctica política. Se está dando una mezcla de las agendas del diálogo político y posibles temas de la cooperación para el desarrollo, lo cual desdibuja adicionalmente el perfil del diálogo de la UE con los países latinoamericanos: hasta entonces se habían negociado los temas de carácter global en el diálogo con el Grupo de Río y las cuestiones operativas con los diferentes grupos subregionales de América Latina.⁵⁰ El “birregionalismo selectivo” de los años ochenta, junto con la introducción de los diálogos de grupos en los noventa, se ha ido profundizando en materia económica y comercial con la perspectiva de llegar a tratados de libre comercio (México y Chile); por otro lado se puede detectar que el diálogo político se está mezclando con los intereses en materia de cooperación para el desarrollo, ya que la dinámica de negociación de la UE se encuentra condicionada por las posibilidades en materia de cooperación comunitaria y por parte de los estados miembros, mientras que la PESCE sigue siendo el flanco débil. Esta nueva tendencia conduce a una “trampa legitimatoria”, ya que para las contrapartes del diálogo en América Latina no son fácilmente comprensibles esas dinámicas internas de la UE y se genera una condicionalidad, que es consecuencia de la expectativa no cumplida de que los temas del diálogo político y los ejes centrales de la cooperación de la UE deben corresponderse entre sí. De tal manera, las agendas en los dos lados del Atlántico se están divorciando en vez de lograr mayor congruencia.

Una profundización de la arquitectura europea de diálogo llega muy pronto a su límite cuando se trata de lograr una mayor coordinación de posiciones en el marco de las Naciones Unidas. Aunque las dos regiones se identifican con una visión multilateralista de la política internacional (cfr. el punto 26 de la Declaración Política de la Cumbre de Madrid), en lo concreto aparecen diferencias de mayor envergadura: mientras Europa promueve la idea de soberanías compartidas en el marco de la gobernanza global o del *pooling* de soberanía en el contexto de los procesos de integración, en América Latina tales propuestas no encuentran mucho eco y no alcanzan posiciones prioritarias en las agendas políticas.⁵¹ Estas posiciones tampoco han sufrido cambios como efecto del terrorismo internacional,

⁴⁹ Cf. Klaus Bodemer, “Auftakt zu einer strategischen Partnerschaft? Der erste Europäisch-Lateinamerikanische Gipfel in Rio de Janeiro”, *Brennpunkt Lateinamerika*, Hamburgo, mimeo. 14, 1999, p. 121.

⁵⁰ Cf. Wolf Grabendorff, “América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo”, en Alberto van Klaveren (ed.), *América Latina en el Mundo*, Santiago, 1997, p. 93.

⁵¹ Wolf Grabendorff, “Unión Europea-América Latina, ¿una asociación estratégica?”, *Archivos del Presente*, Buenos Aires, vol. 5, núm. 17, 1999, p. 208.

de la comunidad declarada en combate al narcotráfico y en el fomento del desarrollo sostenible –todos ellos elementos de la declaración política. En una muy completa declaración de 83 puntos acerca de “Valores y posiciones comunes” los jefes de gobierno y Estado definieron en Madrid los puntos consensuales, que describen la amplia agenda internacional, sin que haya iniciativas concretas para procesar las divergencias existentes. El observador se ve instado a concluir que las llamadas coincidencias solamente son eso, coincidencias, pero que no se genera en la cooperación birregional una aportación significativa para su profundización.

Ante esta descripción poco alentadora pueden identificarse los siguientes retos para el diálogo político entre Europa y América Latina en sus diferentes niveles:

– La arquitectura del diálogo aparentemente no es ni equilibrada ni practicable. Ni la UE ni los estados latinoamericanos pueden proseguir con esta modalidad de birregionalismo selectivo a largo plazo. La geometría variable en la estructura de las relaciones birregionales necesita de una reforma, el sistema multinivel europeo debe ser complementado con los rasgos específicos de los modelos de desarrollo latinoamericanos para poder surtir efecto en la región. La urgencia de los cambios requeridos se hace más evidente ante el futuro incierto del proyecto del ALCA, después de la Cumbre Americana de Mar del Plata en diciembre de 2005, que ha dejado en suspenso los potenciales de crecimiento para la región. Hasta cierto punto los actores latinoamericanos consideraron la simultaneidad de los dos procesos como “arma política” para obligar a la UE a hacer mayores concesiones en materia agrícola y agropecuaria. Con el fracaso de la Ronda de Doha de la OMC en Cancún y Hong Kong se han borrado por lo pronto las posibilidades de una salida multilateral en esta materia, y se tendrán que retomar las suspendidas negociaciones bilaterales entre la UE y el Mercosur. Sin embargo, el paralelismo de las negociaciones con diferentes grupos subregionales de América Latina también puede mostrar ser contraproducente para la UE, si se percatan de que los europeos solamente tienen interés en las contrapartes más atractivas como Brasil, Chile y México, a costa del resto de la región. Desde la perspectiva latinoamericana esta situación podría minar los fundamentos del diálogo político.

– La trampa legitimatoria es un peligro para la profundización de las relaciones birregionales. Sin una agenda política sustantiva no se obtendrán resultados visibles a mediano plazo a raíz del débil intercambio económico. La reciente propuesta de la Comisión Europea de centrar el diálogo en los temas de la cohesión social y el desarrollo sostenible no es una señal de aliento para llevar las relaciones a dinámicas más fructíferas. La brecha entre el diálogo político declaratorio y la estructura institucio-

nal, junto con la cooperación para el desarrollo, puede inducir una tendencia regresiva en las relaciones bilaterales. Una asociación estratégica sin esfuerzo serio por alcanzar resultados puede tener efectos nocivos en las futuras rondas de consulta bilaterales de corte tradicional. Es el formato de las negociaciones el que tiene que ser revisado urgentemente, para el cual la última comunicación de la Comisión Europea ha señalado algunos elementos operativos. Entre ellos hay que mencionar el concepto de la "troika", de alto nivel para consultas preparatorias, la concentración de la agenda política, etc. Sin una revisión adecuada, que deberá incluir también la diplomacia de cumbres, pueden generarse daños considerables en la relación birregional.

– Hasta la fecha no se ha podido definir los contenidos de la comunidad de valores y de la cercanía cultural entre Europa y América Latina. Los señalados poderes transnacionales en el ámbito de la sociedad civil, del intercambio parlamentario o de una cooperación más allá de los esquemas del TLC destacan de nuevo; sin embargo no han sido condensados en una agenda bilateral de calidad estratégica. Si no se consiguen establecer los rasgos distintivos de la relación entre Europa y América Latina, que a su vez deberían producir efectos exclusivos para los participantes de esta relación, será difícil imaginar un futuro provechoso para las partes involucradas. El peligro de una nueva cumbre de desencanto es inminente; la idea de celebrarla bajo el título de la intensificación de la asociación estratégica no crea mucha confianza.

– Integración como vía, instrumento y meta: esto parece ser el propósito político de la UE con respecto a América Latina; sin embargo, esta visión del futuro de Latinoamérica le da preferencia, muy unilateralmente, a una sola parte de la experiencia europea. La renuncia a la soberanía, los fondos de cooperación y el desarrollo institucional son igualmente rasgos esenciales de la integración europea, los cuales en las relaciones exteriores apenas tienen efecto. Por lo tanto, se recomienda no insistir demasiado en Europa como modelo para América Latina, ya que allí se estaría haciendo propaganda a un concepto poco pertinente para las realidades de la segunda, simplemente por la interdependencia compleja y las dependencias múltiples para con los Estados Unidos. Una mayor reserva europea en el discurso sobre modelos podría tener también mayores efectos en el diálogo bilateral, ya que ante los problemas internos sería percibido más como invitación a la cooperación que como una comparación poco adecuada entre las experiencias europeas y latinoamericanas.

– Enriquecer los contenidos de las cumbres en cuanto a su dimensión operativa y estratégica es un reto inmediato para superar el déficit que la misma Comisión Europea tuvo que señalar en su reporte al Parlamento Eu-

ropeo en la antesala de la Segunda Conferencia Cumbre.⁵² De los 55 puntos del Plan de Acción de la Cumbre de Río, los funcionarios políticos responsables de las contrapartes seleccionaron 11 como prioritarios,⁵³ de los cuales –como la Comisión comunicó en el año 2000 al Parlamento Europeo– muy poco pudo ser llevado a la realidad y no se identificaron mecanismos de coordinación oportunos. Que la Comisión en su última comunicación del 8 de diciembre de 2005 haya recomendado de nuevo asignar mayores responsabilidades a los funcionarios políticos, no necesariamente es una medida suficiente para incentivar la relación birregional. Más bien puede haber elementos estructurales que limiten la acción en los esquemas señalados. La selectividad de los contactos y la creciente importancia de los vínculos secundarios están aportando a un cambio cualitativo del formato del entramado de las relaciones.

4. LA SELECTIVIDAD DE LOS CONTACTOS Y LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES SECUNDARIAS

La pluralización de las formas de relación más allá de los elementos de una asociación estratégica y de un birregionalismo marca la calidad del actual intercambio entre Europa y Latinoamérica. Se han establecido nuevas formas de contacto que se fundamentan en los intereses específicos de carácter bilateral de algunos países. Estos intereses no pueden considerarse solamente de carácter transitorio, ya que han adquirido una cierta permanencia, de

⁵² Acerca del proceso post Río, cfr. Juan Mario Vacchino, “Hacia la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe”, *Capítulos del SELA*, núm. 64, 2002, pp. 119-134.

⁵³ Prioridades estratégicas redefinidas en la reunión de Tuusula, Finlandia, en noviembre de 1999 (http://europa.eu.int/comm/world/lac/frio_es.htm).

- Prioridad 1: Cooperar en los foros internacionales.
- Prioridad 2: Proteger los derechos humanos.
- Prioridad 3: Promover el papel de las mujeres.
- Prioridad 4: Cooperar en los ámbitos del medio ambiente y las catástrofes naturales.
- Prioridad 5: Luchar contra la droga y el tráfico ilegal de armas.
- Prioridad 6: Fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial.
- Prioridad 7: Promover los intercambios comerciales.
- Prioridad 8: Cooperar en los ámbitos de la enseñanza, los estudios universitarios, la investigación y las nuevas tecnologías.
- Prioridad 9: Proteger el patrimonio cultural.
- Prioridad 10: Establecer una iniciativa común en el ámbito de la sociedad de la información.
- Prioridad 11: Apoyar la investigación, los estudios de postgrado y la formación en materia de procesos de integración.

manera que están imprimiendo sus rasgos en el entramado eurolatinoamericano. No es de sorprender que esta nueva dinámica se haya interpretado como una curva decreciente acerca de las exigencias y expectativas en la relación birregional. La búsqueda de la cercanía entre Europa y América Latina, más en un pasado rememorado que en una definición de futuras tareas comunes, sólo tiene capacidades proactivas para el rediseño de la conexión entre las regiones. El recurso a valores comunes y afinidades históricas⁵⁴ no puede sustituir a la búsqueda de un nuevo orden de interacción que logre relacionar de una manera fructífera los diferentes niveles de los procesos interactivos. Se requiere de la definición de alcances bi y multilaterales y de la relación entre las áreas europeizadas comunitarias y las partes intergubernamentales de la política exterior europea. En este contexto hay que resaltar las diferentes formas de organización de las dos áreas en el contexto de la política europea en Bruselas: la lógica de acción de AMLAT, como comité de los representantes permanentes, y de COLAT, como el Comité de América Latina del Consejo Europeo, indica los espacios no necesariamente congruentes en cuanto al diseño de la política exterior del continente. Aunque se debaten los mismos temas no existe la posibilidad de unir al respecto los dos espacios, ya que rige una competencia de exclusividad y se teme la "contaminación" de la agenda comunitaria por la agenda intergubernamental. Por parte de la Comisión se desea mantener los procesos comunitarios al margen de los elementos de la PESG, lo cual se refleja en la práctica en el intento de crear una normatividad en el ámbito de la política exterior común para la acción de los países miembros y no dejarse arrebatar las competencias comunitarias ya alcanzadas. De hecho se está asistiendo a un proceso de *outsourcing* de la política con América Latina por parte de los estados miembros de la UE, ya que, por la falta de compromisos nacionales, están asumiendo nuevos procedimientos para su coordinación. En efecto, los países miembros están avanzando en una supuesta europeización de las relaciones con América Latina, aunque sigan disponiendo de soberanía nacional y competencias en los espacios intergubernamentales en todas las materias con excepción de la política comercial y de la cooperación para el desarrollo comunitario. Así se efectúa un traslado tácito de decisiones en la práctica de la UE, lo cual no representa una europeización real sino el avance de las negociaciones de carácter intergubernamental en tanto se acoplan agendas y establecen procesos de *bargaining*, a costa de la transparencia.

Para poder solventar el problema de los diferentes niveles involucrados en la relación entre la UE y América Latina, hay que analizar los cam-

⁵⁴ Cf. el documento ya señalado: "EU-LAC – Common Values and Positions" (http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc_en/val_pos.htm).

pos de acción en función de si se prestan más para el ámbito bilateral o para el multilateral. Eso implica varios pasos preparatorios, de los cuales uno podría ser la superación de las históricamente animadas falacias en las relaciones birregionales. El estancamiento o aun el empeoramiento en las relaciones habría que analizarlo en cuanto a las expectativas y las exigencias. Para tal efecto hay que identificar aquellos altos costos que tuvo que asumir la relación birregional en años pasados, y por otro lado identificar aquellas causas que se contraponen al rediseño de las relaciones. Sobre la base de estos elementos pueden discernirse los siguientes puntos:

4.1 Transformaciones en los actores centrales

Por parte de la UE hay que mencionar la simultaneidad de la ampliación y la profundización del proceso integracionista, lo cual implicó una cierta posposición de sus relaciones exteriores que no estaban incluidas en los programas de la política europea de vecindad, como es el caso de los nexos con América Latina. Este dilema, que se ve reforzado por el inicial fracaso del Tratado Constitutivo, se corresponde con una decreciente orientación de la Comunidad hacia América Latina, ya que la ampliación del mercado hacia Europa Oriental posee un mayor atractivo económico. A la vez, por la parte latinoamericana se hace evidente que los tradicionales espacios subregionales de integración (por ejemplo, el Mercosur) tienen que ceder ante un nuevo patrón de relaciones subcontinentales, que más bien se caracterizan por la amplitud que por la profundidad de la integración. El ingreso de Venezuela al Mercosur no ayudará a superar el estancamiento de este proceso integracionista, sino más bien podría desembocar en su ideologización política. Ante este panorama el patrón del interregionalismo europeo entra todavía más en aguas turbulentas.

La reorientación de las relaciones económicas y culturales de los estados latinoamericanos hacia los Estados Unidos ha acelerado el desdibujamiento del *Leitbild* cultural europeo en la región. Con la creciente presencia de la República Popular China como nuevo actor de la política y la economía latinoamericana,⁵⁵ se está abriendo para los estados del subcontinente la oportunidad de forjar su dinámica económica en una dimensión Norte, Occidente y Oriente. Entre tanto, están cambiando los viejos esquemas de orientación que proyectaban la diversificación de las relaciones de intercambio predominantemente en la UE, a la cual se consideró como actor equilibrante frente a la imponente articulación de intereses por los Estados Unidos.

⁵⁵ Cf. Enrique Dussel Peters, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*, Bonn, German Development Institute, 2005.

4.2 Cambios en la relación con el mundo exterior

Tanto la Comunidad Europea como los países líderes de América Latina están llamados a asumir una mayor responsabilidad en la política mundial bajo el esquema del multilateralismo. En el contexto europeo esto se ha ido reflejando en la participación en misiones internacionales de estabilización y de paz que se extendieron desde Kosovo hasta Afganistán. En el subcontinente latinoamericano ha sido especialmente el gobierno de Brasil el que ha puesto en escena la formación de ejes de cooperación con el Sur, con los cuales ha ido articulando un entendimiento con África del Sur, la India y Pakistán por un lado, y formando el G 20 en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) por el otro. Estos nuevos espacios de acción tanto en la política exterior europea como en la acción externa de los estados latinoamericanos han estado cambiando la relación bilateral: se ha generado una dimensión adicional de nuevas relaciones de interlocución y responsabilidades, por ejemplo en el G 4, que reformula las prioridades de política exterior, justamente también en la relación bilateral. Se abren nuevas opciones de acción más allá del birregionalismo, que enfatizan la cooperación de los países líderes latinoamericanos con algunos estados miembros europeos, mientras que la quimera tradicional del Triángulo Transatlántico⁵⁶ se haya en lontananza. Siempre se hace más evidente que América Latina está articulando sus relaciones con los Estados Unidos con fundamentos diferentes de los empleados para con la UE, a pesar de la patente intención de presentarlos como una relación de competencia. Países importantes del subcontinente, más allá del caso chileno, actúan cada vez más “liberados de la relación fija”, asumiendo todos los riesgos que ello implica, ya que la vinculación con los Estados Unidos se manifiesta muy variable y dependiente del interés específico de la contraparte. En este nuevo contexto, Europa corre el peligro de ir perdiendo su “papel de contraparte”, ya que no está en capacidad de elaborar ofertas sostenibles para la definición de sus políticas. Si de esto se dedujera que la relación competitiva entre Europa y Estados Unidos por América Latina se ha transformado en una división del trabajo entre Bruselas y Washington se cometería un error. Según esta tesis América Latina fue dividida entre Estados Unidos y la UE en diferentes zonas de interés (de México hasta Colombia con la responsabilidad primordial de los Estados Unidos, el Mercosur con preferencia para la UE).⁵⁷ Sin embargo, tal

⁵⁶ Cf. Wolf Grabendorff, “El Triángulo Atlántico: ¿una visión realista?”, en Klaus Bodemer, Wolff Grabendorff, Winfried Jung y Josef Thesing (eds.), *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en un sistema internacional cambiante*, St. Augustin, KAS, 2002, pp. 375-391.

⁵⁷ Así Susanne Grätius, “Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38-39, 2003, p. 39.

visión se apega demasiado a una perspectiva geopolítica inmediateista y deja de lado las vinculaciones de intereses en campos específicos de los respectivos actores.

5. La RELACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA: ¿CAMINANDO HACIA UN “VÍNCULO NEGATIVO?”

Como “empty shell relations” han sido calificados aquellos vínculos que se caracterizan por su ambivalencia e incompatibilidad, lo cual limita el futuro desarrollo del intercambio. La categorización de las relaciones de UE y América Latina como “concha vacía” se puede deducir no sólo a partir del creciente desinterés de la primera y de la mayoría de sus estados miembros en la segunda, sino también de los intereses contrapuestos en las negociaciones comerciales entre la UE y el Mercosur. Sin embargo, esta incompatibilidad en aumento no tiene que desembocar en la ruptura de la relación, más bien las contrapartes pueden “arreglárselas” en términos de “vidas paralelas”, sin grandes iniciativas conjuntas pero también sin grandes conflictos.⁵⁸

5.1. *El papel de España y el espacio común iberoamericano*

Tal “vínculo negativo” ofrece muchas posibilidades para que otras relaciones adquieran mayor relevancia, aparte de que a esta red de relaciones se le empuje hacia más grandes ambivalencias a través de señales muy contradictorias: la disociación entre la política comunitaria y los intereses de algunos miembros particulares. En el caso de las relaciones eurolatinoamericanas esta situación encuentra su expresión en el papel de España: mientras que España está ampliando, con el nuevo gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, su autodefinido papel de “intermediario”, “puente”, “puerta” o “canal” para las relaciones entre Europa y América Latina, al parecer otros (y especialmente los nuevos) estados miembros se están aproximando a una actitud de gran desinterés. En comparación con otras regiones con las cuales la UE está aplicando un esquema de “asociación estratégica”, América Latina tiene características especiales, en tanto que solamente un país miembro (España)⁵⁹ muestra un interés muy articulado en la región;

⁵⁸ Günther Maihold, “Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika”, *Ibero-Analysen*, núm. 19, junio de 2006 (<http://www.iber-analysen.de/hefte/Ibero-Analysen%20Heft%2019.pdf>).

⁵⁹ En este contexto no se está subestimando el papel de Portugal en el sistema iberoa-

por ende, para la UE esta situación es mucho más complicada. Las inversiones españolas en el subcontinente –especialmente en el marco de los procesos de privatización en el sector de servicios– han distinguido a este país respecto del resto de los estados europeos.⁶⁰ Además, el gobierno de Rodríguez Zapatero logró liberar la política exterior de España del estrecho vínculo con los Estados Unidos establecido durante el gobierno de José María Aznar y rehabilitarla como interlocutor reconocido para América Latina.⁶¹ En este esfuerzo España puede construir sobre el instrumental del proceso iberoamericano, el cual con la recién inaugurada Secretaría General Iberoamericana en Madrid (SEGIB) está inmerso en la reactivación dicho espacio común. España, contribuyente central en el gasto operativo de la nueva Secretaría, espera –con el nombramiento de Enrique Iglesias como secretario general– una mayor proyección internacional; interés que encuentra sus límites especialmente en los propios de los grandes países latinoamericanos como Brasil y Argentina que no quieren ver subordinada su acción externa a la SEGIB. El mandato político del nuevo organismo hacia afuera del espacio iberoamericano queda por lo tanto más limitado que en la promoción de la cooperación interna.⁶² A pesar de la declarada complementariedad, la Comunidad Iberoamericana de Naciones y el sistema de cumbres iberoamericanas se desarrollaron en un ambiente de competitividad con el proceso eurolatinoamericano. El nexo iberoamericano trataba –desde la óptica española– de encontrar una caja de resonancia continental, sin haber tenido la debida sutileza para involucrar a la parte europea. Considerada como “diplomacia clientelar”, se ha señalado que la Secretaría “es percibida asimismo como una prolongación de la administración española; su intervención en el diálogo eurolatinoamericano [...] disgusta en América Latina”.⁶³ Tal situación también se refleja en la cautela con la que algunos países están mirando la creciente “iberización” de las relaciones eurolatinoamericanas, que bajo el emblema de la multilateralización se están transformando

mericano; sin embargo, hay que reconocer que Brasil no está aceptando ningún papel de intermediación portuguesa en sus relaciones con la UE.

⁶⁰ Cf. con respecto a las inversiones españolas, el texto de Alfredo Arahetes, “España”, en Ziga Vodusek (ed.), *Inversiones directas en América Latina. El papel de las inversiones europeas*, Washington, BID, 2002, pp. 101-140.

⁶¹ Cf. Günther Maihold, “Retorno a Europa, reencuentro con América Latina. Ejes de la nueva política exterior de España en el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero”, *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, vol. 4, núm. 15, 2004, pp. 168-173.

⁶² Cf. el Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana de julio 1991 y el mismo estatuto de la SEGIB del 10 de julio de 2004 (http://www.segib.org/home/Casteilano/index_html_home9).

⁶³ Raúl Sanhueza Carvajal, *¿Las cumbres iberoamericanas. Comunidad de naciones o diplomacia clientelar?*, Santiago de Chile, FLACSO, 2003, p. 91.

en una modalidad bilateral⁶⁴ con el signo de una identidad propia iberoamericana y una cooperación preponderantemente cultural. El anhelo de articular el espacio común iberoamericano⁶⁵ ha llevado a una estructura institucional reforzada con la SEGIB, que ha asumido la tarea de posicionarse como un ente capaz de establecer vínculos tanto europeos como iberoamericanos, especialmente con respecto a la adquisición de fondos para su funcionamiento y sus programas.

La propuesta presentada en el Parlamento Europeo,⁶⁶ de crear una Secretaría Permanente Eurolatinoamericana en clara homología con el proceso iberoamericano, refleja la preocupación de que “las relaciones bilaterales entre determinados socios pueden reforzar notablemente la asociación estratégica UE-ALC en su conjunto, pero jamás aspirar a reemplazarla con éxito”.⁶⁷ Finalmente España dispone, por su rol como “velador de los intereses de América Latina en la UE”, de una fuerte presencia en los gremios y en el ámbito de los funcionarios de la Comisión Europea, lo cual hace impensable una política continental con respecto a América Latina que vaya en contra de los intereses españoles. Así, el país asume un papel de liderazgo (cfr. la reorientación de la posición de Europa frente a Cuba) y se asegura una participación sustancial en los recursos europeos con respecto a la región.

5.2. *Hacia una europeización de las relaciones de España con América Latina*

Lamentablemente España asume su papel respecto de América Latina en un sentido dominante,⁶⁸ en tanto que utiliza esta función dentro de la UE para la defensa de sus intereses nacionales. Es decir, la interpretación se realiza en términos de que este papel está animado por intereses unilatera-

⁶⁴ Llama mucho la atención que la directora de la Fundación Carolina, Rosa Conde, hablara en la clausura del seminario “¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?” (Madrid, 9-10 de marzo de 2006) de un replanteamiento de la relación eurolatinoamericana, de “relanzar las relaciones” [y.] “si me apuráis, ‘españolizando’ esta agenda” (p. 5).

⁶⁵ Celestino del Arenal, “De Guadalajara a Lima: las cumbres iberoamericanas, una realidad en marcha”, en Tomás Mallo y Laura Ruiz Jiménez (coords.), *El sistema de cumbres iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI / Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2002, p. 75 y ss.

⁶⁶ European Parliament-Committee on Foreign Affairs, *Report on Enhanced Cooperation between the European Union and Latin America* (2005/2241), final A6-0047/2006, p. 6.

⁶⁷ Cf. José Ignacio Salafrañca Sánchez-Neyra, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁸ Axel Lüdecke, “Europäisierung” der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik?: Konstitutive und operative Europapolitik zwischen Maastricht und Amsterdam, Opladen, Leske + Budrich, 2002, p. 30 y ss.

les o con dependencia de acuerdos, de coaliciones cambiantes, con otros países líderes de la UE. Sin embargo, sería deseable una percepción propia en el sentido de un rol de liderazgo constructivo, es decir, que la cooperación entre los estados es prioritaria en el contexto de un coliderazgo conciliatorio. “El conciliador actúa con base en la autolimitación de sus propios intereses y media entre exigencias contrarias al mantener como criterio de la mediación el interés en el todo orgánico sin tener que desdecirse de sus propios intereses nacionales.”⁶⁹ Sin embargo, en España esta relación se percibe en dirección opuesta, justamente poniendo a Europa en función de España. Para Rosa Conde, directora de la Fundación Carolina de España, se comprende esta función de su país de la siguiente manera: “España puede jugar un papel importante promoviendo una política eurolatinoamericana, relanzando las relaciones y, si me apuráis, ‘españolizando’ esta agenda.”⁷⁰ De allí surge el problema central de la división del trabajo en cuanto a la realización de tareas comunes y el cuidado de intereses específicos de los países miembros de la UE: intereses nacionales y políticas comunitarias entran en conflicto al ponerse en contacto con la dinámica del diseño de la acción externa europea; contradicciones que por lo pronto no encuentran solución en las dinámicas establecidas para la generación del consenso en la UE.⁷¹ Si se quiere evitar el peligro de un “vínculo negativo” entre las dos regiones será indispensable la búsqueda de congruencia entre los intereses nacionales y europeos para el conciliador. Es decir, se necesita que el papel líder de España ante América Latina tenga que desempeñarse en el interés de la comunidad europea entera y en función del proceso integracionista. Para tal efecto hay que encontrar una forma institucional que logre representar este vínculo, como puede ser una “troika” europea que, con liderazgo español, se haga responsable de la relación con América Latina en un sentido europeo. Es en este renglón donde todavía están abiertas muchas discusiones con España, las cuales son indispensables, si no se quiere correr el riesgo de un desequilibrio mayor del entramado eurolatinoamericano.

⁶⁹ Lüdecke, *op. cit.*, p. 33.

⁷⁰ Rosa Conde, palabras de clausura del seminario “¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (objetivos, perspectivas y recomendaciones)”, 9-10 de marzo de 2006, Casa de América, Madrid, p. 5.

⁷¹ Cf. Wolfgang Wessels, *National vs. EU-foreign Policy Interests: Mapping “Important” National Interests*, Bruselas, TEPSA, 1998.

6. "LIVING-APART-TOGETHER", UNA NUEVA MODALIDAD
PARA EL DELINEAMIENTO DE LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS

La herencia común como base de las relaciones eurolatinoamericanas está mostrando ser demasiado precaria para el desarrollo productivo de los vínculos mutuos. Si no se quiere llevarlas a una mayor relegación, estas relaciones tienen que ser desarrolladas con miras al futuro. Sin embargo, no se puede descartar la preocupación de Manfred Mols, de 1994, en el sentido de que "esta relación con saldo positivo pero en el detalle marcado por fracturas [...] desaparezca en la historia".⁷² Para evitar este desenlace, las dos partes tendrían que asumir la tarea de forjar "identidades entre sí" y generar un nuevo entramado de reciprocidades. En este esfuerzo conjunto hay que partir de la tesis de que las iniciativas continuas, para la profundización del vínculo entre Europa y América Latina, solamente serán exitosas si se reconoce la calidad propia de la contraparte y su interés, posiblemente limitado, en la generación de posiciones comunes en campos específicos. Por lo tanto, habrá que encontrar formas de cooperación que no necesariamente se adecuen al interregionalismo pero que se abran a nuevas iniciativas. La "difícil búsqueda de una relación especial"⁷³ de América Latina con Europa, y viceversa, domina hasta la fecha las relaciones bilaterales: existen coincidencias en materia de política exterior como por ejemplo en la cuestión de la guerra del Iraq, en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre la "Vieja Europa" (Alemania-Francia) y México y Chile con respecto al rechazo de la posición unilateral de los Estados Unidos. La preferencia por tradiciones comunes multilaterales, que se había articulado de alguna manera en la era del presidente Clinton, puede encontrar apoyo por parte de Brasil, aunque no es extensible a toda la América Latina y el Caribe, como bien lo mostró el apoyo de Colombia, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador a la posición de los Estados Unidos. Este mismo ejemplo hace evidente la dificultad que tienen los gobiernos latinoamericanos para diferenciar entre las posiciones políticas de los estados miembros de la UE y la PESC, una dificultad que para las secretarías de Relaciones Exteriores del subcontinente "representa un reto, al cual reaccionan frecuentemente con una cierta pasividad rutinaria".⁷⁴

⁷² Manfred Mols, "Deutschland und Lateinamerika vor dem Hintergrund einer veränderten internationalen Situation", en Manfred Mols y Christoph Wagner (eds.), *Deutschland-Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt-Main, Vervuert, 1994, p. 5.

⁷³ Alberto van Klaveren, "Die internationalen Beziehungen Lateinamerika in den 80er Jahren", en Dieter Nohlen, Mario Fernández y Alberto van Klaveren (eds.), *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Opladen, Leske + Budrich, 1991, p. 17.

⁷⁴ Van Klaveren, *op. cit.*, p. 22.

La conclusión correspondiente en América Latina, en muchos casos, fue buscar una articulación bilateral en vez del concepto propagado por la UE de una "geometría variable" y del diálogo de grupos. Hay que partir de la premisa de que el diálogo político extensivo ya no puede encontrar su forma en el simple birregionalismo, ya que las asimetrías entre los actores y las entidades subregionales han mostrado ser demasiado grandes. Por lo tanto podría ser recomendable el siguiente procedimiento:

– *Cimentar una nueva cultura relacional*

El intercambio de Europa y América Latina dispone de una estructura compleja; la memoria histórica y el futuro le confieren al presente una formación especial, en nuestros días de desequilibrio, que se alimenta más de la historia que de aquello que articula al futuro. Las relaciones eurolatinoamericanas tienen que corresponderse en este ángulo, ya que ello repercute en el delineamiento del vínculo. A pesar de la declarada asociación estratégica, no se dispone de un lugar central para el diálogo estratégico, en tanto que aquellas estructuras que logran acercarse a estos intereses no producen los efectos deseados. Las dos partes del diálogo no se presentan frente a terceros como contrapartes estratégicas, más bien este papel lo están cumpliendo en lo particular países líderes en áreas políticas de su interés. El modelo actual de la relación podría llegar a un punto de inflexión que tendría como consecuencia la irritación de las contrapartes. La tarea central consiste entonces en liberar la relación de su actual estado de indefinición y transformarla en una nueva cultura de relación⁷⁵ que se fundamente en intereses reales y posibilidades de cooperación más allá de los propósitos cortoplacistas. Los conflictos tienen que ser procesados de tal manera que su alcance se vuelva controlable, si es que esta relación histórica ha de dar frutos en el futuro. Este dilema fue formulado por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en la segunda Cumbre de Jefes de Gobierno y Estado de Europa y América Latina, celebrada en Madrid el 16 y 17 de mayo de 2000, con las siguientes palabras: "Aunque nos encontramos próximos en espíritu, en realidad seguimos muy distantes."

⁷⁵ Cf. los elementos para un diálogo con clara dirección elaborados en Günther Maihold, "El Triángulo Atlántico. La estructuración del espacio en las relaciones entre América Latina y Europa", en Sonja M. Steckbauer y Günther Maihold (eds.), *Literatura-historia-política. Articulando las relaciones entre Europa y América Latina*, Frankfurt-Madrid, Iberoamericana / Vervuert, 2004, pp. 239-261.

– *Generar una nueva dinámica relacional: en vez de “café para todos” identificar contrapartes relevantes en áreas definidas*

Para la UE y sus estados miembros es recomendable profundizar las relaciones con actores relevantes (estatales y no gubernamentales) en América Latina con respecto a los temas centrales de interés. Una agenda global para todos no puede dar resultados, mientras que una mayor diferenciación, a pesar de que genere también mayores conflictos, fundamenta al mismo tiempo la exclusividad y la identidad. En el marco de un birregionalismo selectivo y un bilateralismo múltiple, ya no parece ser oportuno proyectar todos los problemas de coordinación existentes entre las políticas exteriores latinoamericanas y la PESC sobre un núcleo de preguntas que no sea igual de relevante para todos los estados del subcontinente. Además habría que entrar en una valoración seria acerca de la capacidad de acción que los países tienen en esta área política. Algo parecido está sucediendo en la política española respecto de América Latina, en la cual ya no se actúa bajo el criterio de “café para todos”,⁷⁶ sino que se buscan las articuladoras centrales entre las contrapartes. Por ejemplo sería de pensarse en un diálogo estratégico en relación con el tema del clima con los poderes emergentes en América Latina, aunque sus intereses actuales se estén centrando más en la exportación de recursos naturales y materias primas que en acciones de sostenibilidad ambiental.

– *Inducir un nuevo orden de interacción: nuevos formatos para el diálogo interregional*

Aunque para los estados latinoamericanos pueden detectarse posturas de defensa de la soberanía consideradas como exageradas o superadas desde la perspectiva europea, habrá que iniciar la discusión sobre nuevos formatos de interrelación, por ejemplo en el sentido del método de “convento”,⁷⁷ que reúna tanto a funcionarios parlamentarios como a personalidades libres para la preparación de decisiones y la reforma de la diplomacia de cumbres. Más alia de rutinas diplomáticas y foros abiertos se podría tejer una red de relaciones eurolatinoamericanas y ampliarlas a un esquema más democrático y consensual que la actual diplomacia de cumbres. Por esta vía podría lograrse una mayor confluencia de intereses previamente a las cum-

⁷⁶ Cf. Carlos Maiamud, *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*, Madrid, Real Instituto Elcano (Documento de Trabajo, núm. 58), 2004, p. 8.

⁷⁷ Cf. Daniel Göler y Helmut Marhold, “Die Konventsmethode”, *Integration*, vol. 26, núm. 4, 2003, pp. 317-330.

bres, y al mismo tiempo descongestionarse la apretada agenda de los presidentes. Asimismo podrían establecerse mecanismos para un trabajo más estratégico de la Comisión Europea y una posible contraparte latinoamericana, para hacer efectivos los acuerdos de las cumbres.

Solamente sobre esta base ampliada podrá generarse una nueva dinámica alimentada por la función de redes en sustitución de las viejas *constituciones*. Será esencial para el éxito de este método que se logren inducir nuevas constelaciones de intereses y procedimientos de negociación. Como informa la experiencia de Europa, se ha conseguido establecer un estilo de discusión orientado a los consensos y la resolución de problemas, que al mismo tiempo puede lidiar con los requerimientos de la coordinación de los diferentes niveles del entramado birregional. Esto implicaría que los gobiernos renunciaran a su clásico monopolio de representación en negociaciones internacionales para allanar el camino a la inducción de consensos con mayor alcance y profundidad.

– Inducir la política de España con respecto a América Latina hacia un “papel de liderazgo constructivo”

Hay que partir del supuesto de que a mediano plazo se estarán generando impulsos para la relación eurolatinoamericana especialmente por parte de España. Estas iniciativas hasta la fecha han estado marcadas por intereses bilaterales, aunque definen al mismo tiempo el perfil europeo. A pesar de que las contrapartes de América Latina a veces lamentan estar “puestas en manos” de España para la articulación de sus relaciones con Europa, habrá que insistir en que los estados miembros de la UE la insten a asumir un papel de liderazgo constructivo, a que ponga los intereses europeos en el centro. En este sentido habrá que adelantar las discusiones con España con respecto a la “europeización” de su política referente a América Latina para poder desarrollar instrumentos oportunos, por ejemplo, en la forma de una “troika” europea.

– Definir una nueva agenda de la relación birregional

La agenda birregional entre la UE y América Latina se encuentra ampliamente definida en cuanto a las negociaciones comerciales y la apertura de mercados. El muy conocido debate con respecto a la Política Agraria Común Europea y su conflictividad en las negociaciones birregionales y multilaterales es un elemento central que, al parecer, va a quedar presen-

te en el ámbito de la OMC y no podrá ser desbloqueado en la relación con el Mercosur. De los primeros pasos para la definición de un mandato para la Comisión Europea, de iniciar las rondas de negociación con el SICA (y si las condiciones fueran oportunas también con la CAN), dependerá el futuro político que tendrán estos espacios de integración. Con el ingreso de Venezuela al Mercosur, las negociaciones birregionales del mismo con la UE, así como posiblemente con la CAN, tomarán mucho más tiempo y deberán ser redefinidas en su oportunidad.⁷⁸ Sin embargo, resulta evidente que las agendas comerciales y el diálogo político y la cooperación deberían ser tratados menos como compartimentos estancos con la finalidad de lograr una mayor integración y retroalimentación. Aunque esta sugerencia va a contrapelo de la lógica interna de la UE, puesto que cruza las responsabilidades comunitarias bajo la tutela de la Comisión y los espacios intergubernamentales manejados por el Consejo Europeo, sigue siendo central para avanzar en la configuración de una nueva agenda en la relación euro-latinoamericana. Para tal efecto es indispensable reducir la agenda temática, ya que es imposible abarcar la migración, el medio ambiente, el narcotráfico, la cohesión social, la estabilidad política, el buen gobierno y desembocar en la cooperación cultural y la salud pública.⁷⁹ La selección de temas por tratar corre el riesgo de aumentar más aún la ya existente fatiga de los diálogos entre las partes,⁸⁰ que muestran tener poco efecto para la forja conjunta de la política internacional. Mientras este diálogo se restringa a las relaciones bilaterales, no pueden esperarse resultados concretos para la política internacional (es decir con respecto a terceros); se tendría entonces una proliferación de programas y proyectos que no aportarían nada a la apreciación de la "relación preferencial". El hecho de que la UE y sus estados miembros sigan siendo el mayor donante en cuanto a la cooperación para América Latina tiene que surtir efectos para la parte europea y su posición en la política internacional, pero esta expectativa se frustrará si no forma parte de un esfuerzo multilateral y bilateral coherentes, para que se pueda realizar de allí un diseño político reconocible y articulador para el comportamiento internacional de las partes.

⁷⁸ Cf. Félix Peña, "La cuestión del libre comercio en la Cumbre UE/ALC de Viena: una perspectiva latinoamericana", en CELARE (ed.), *op. cit.*, pp. 117-126.

⁷⁹ Cf. al respecto *Hacia una cumbre nueva*, *op. cit.*; Salafranca, *op. cit.*; Laurence Whitehead, "La relación birregional", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 189, 2004, pp. 69-79, y la reseña histórica de Christian Freres, "De las declaraciones a la asociación birregional?", *idem*, pp. 110-124.

⁸⁰ Alberto van Klaveren, "Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 189, 2004, p. 61.

– *La importancia del proceso “entre cumbres”*

Aunque esta Cumbre de Viena fue el primer encuentro entre los jefes de Estado y gobierno de Europa y América Latina y el Caribe organizado por un país que no forma parte de la comunidad iberoamericana, se ha visto con buenos ojos el trabajo y el empeño de la diplomacia austriaca por llevarlo a buen término pese a las pocas expectativas que despertaba. Este éxito relativo en cuanto a los acuerdos alcanzados deja con vida al proceso eurolatinoamericano, pero no le ha inferido la suficiente dinámica para que pueda seguir caminando con ímpetu propio. Más bien necesita que se tome en serio el trabajo del proceso “entre cumbres”, que incluye una agenda importante de tareas para las partes. En esta dinámica habrá que trabajar una propuesta común de América Latina y el Caribe para que se sumen a la labor de ejecutar las decisiones y acuerdos a través de una instancia eurolatinoamericana. Un punto de referencia lo podría dar la SEGIB, aunque ésta parece asumir un papel más de índole política que de ejecución. Tal interés de fortalecer la dimensión ejecutiva podría encontrarse en un esquema de “troika doble”, nombrando una parte la UE y la otra los estados de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo se hará indispensable recurrir a las aportaciones de las instancias civiles para que el proceso birregional pueda recuperar su dinámica interna, tan mermada en la década pasada.

El simple hecho de que la comprensión de multilateralismo sea tan diferente entre las partes, así como el distinto tratamiento que se le da al interregionalismo, hace evidente que las bases mismas se encuentran todavía en un nivel declaratorio sin poder fungir como fundamento de la relación privilegiada. El poco interés mutuo indica un “vínculo negativo” que sólo parcialmente puede ser revertido por una ampliación de los actores involucrados en la llamada “sociedad civil” y del interparlamentarismo.⁸¹ De nuevo vale insistir: las coincidencias no definen políticas aunque pueden alimentar un voluntarismo político; solamente la coordinación vinculante de políticas puede inducir los avances deseados, para lo cual se necesitan voluntad y liderazgo políticos, ausentes en este momento en las dos partes. La continuidad únicamente será factible al concentrar la agenda y las rondas de negociación donde realmente existen intereses y oportunidades que necesitan de la cooperación, del diálogo y de la negociación. Agendas artificiales llevan al vaciamiento y languidecimiento de las relaciones; ejemplo de ello es el tan anhelado Proceso de San José entre la UE y Centroamérica de los años ochenta.

⁸¹ Al observador tiene que sorprenderle la inclinación de los parlamentarios europeos a insistir en la relación con los llamados “parlamentos regionales” de América Latina, cuyos representantes se encuentran sumamente descreditados en sus correspondientes países.