



Desencuentros y (re)encuentros. América Latina y la Unión Europea

Christian Freres y José Antonio Sanahuja (coord.) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria.*
Icaria. Barcelona, España. Abril de 2006. 507 páginas.

El orden de las palabras que componen el título de esta reseña e incluso los prefijos utilizados seguramente cambian según las percepciones que el observador tenga de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea y de acuerdo también a la coyuntura que atraviesen estas multifacéticas y complejas relaciones, cuya concreción última consistiría en llenar con vida el esqueleto un tanto abstracto de la llamada asociación estratégica.

Del estado actual, pero sobre todo de las perspectivas y posibilidades de futuro de las relaciones euro-latinoamericanas trata el excelente volumen recopilatorio “*América Latina y la Unión Europea. Una asociación necesaria*”, coordinado por Christian Freres y José Antonio Sanahuja. Los 23 autores en su conjunto presentan una labor muy valiosa: Enlazan la mirada crítica con propuestas estratégicas innovadoras y al mismo tiempo realistas, que son una importante aportación en la

construcción de una verdadera asociación birregional de beneficio mutuo, basada en intereses comunes y valores compartidos. El análisis gira en torno a cuatro ejes: desarrollo y cohesión social, autonomía internacional y regionalismo en América Latina, proyección de la Unión Europea en América Latina y fortalecimiento estratégico de las relaciones entre ambas regiones.

Antes de profundizar en el contenido y también en la metodología del libro, quisiera compartir algunas reflexiones generales acerca del fenómeno de la cooperación interregional y del interregionalismo. Sugiero concebir las relaciones interregionales como un proceso: un proceso contingente que no es unidireccional sino circular, en el que las regiones como incipientes actores de la sociedad internacional emprenden un esfuerzo mutuo de cooperación, el cual a su vez influye en su propia naturaleza o constitución como regiones. Además, el interregionalismo —entendido como la cooperación interregional institucionalizada— puede adquirir un papel protagónico en la configuración del orden del sistema internacional en cambio y la gobernanza mundial, principalmente a través de normas constitutivas. Es evidente

que los procesos de cooperación interregional resultan marcados por altibajos que abarcan una variada gama de status quo: desde fases de dinamismo constructivo y optimismo hasta momentos de retrocesos y dominante escepticismo. Aunque también es cierto que el espacio que se abre entre esos polos extremos es bastante vasto.

Volquemos entonces la mirada hacia las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Todo indica que actualmente nos encontramos un tanto estancados. Viva expresión de esta percepción bastante generalizada fue la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe que se celebró en Viena, Austria a mediados de mayo de este año. Al finalizar el evento, que representa la instancia máxima del diálogo birregional, un comentarista de “El País” titulaba: “La Europa paralizada chocó con la América dividida”. Evidentemente hacia alusión al (des)encuentro entre una Unión Europea, debilitada por el rechazo al Tratado Constitucional por parte de algunos de sus miembros y los desafíos de la ampliación y una América Latina, cuyos procesos de integración subregionales, en particular el Mercosur y la Comunidad An-

dina de Naciones (CAN) están sumergidos en crisis o digamos momentos de redefinición. En palabras de Freres y Sanahuja: “(...) Latinoamérica atraviesa un período de cambios políticos y económicos, y trata de definir sus modelos de integración, debatiéndose entre la vinculación más estrecha con Estados Unidos, las actuales organizaciones regionales, o el nuevo proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en un escenario en el que se mantienen las agendas nacionales y diversos países pugnan por el liderazgo”. Una Unión Europea un tanto descolocada que intenta mantener su modelo económico y social y una América Latina, donde el Consenso de Washington —con razón— se cuestiona cada vez más porque no ha traído mayor bienestar y equidad para las sociedades.

En Viena no se logró desatascar la trabada negociación entre la Unión Europea y el Mercosur, totalmente supeditada a la negociación multilateral en el marco de la OMC, ni se iniciaron las negociaciones para entablar un Acuerdo de Asociación (AA) con la CAN. Lo que salvó en parte la percepción de fracaso rotundo de la Cumbre fue tal vez el anuncio del inicio de las negociaciones

para firmar un AA entre la UE y Centroamérica.

En fin, el juicio drástico y poco alentador del comentarista de “El País” que además introduce cierta noción de enfrentamiento (ideológico), es bastante representativo para la postura de los medios de comunicación —tanto europeos como latinoamericanos— ante el estado de las relaciones euro-latinoamericanas. Pero no sólo en el ámbito periodístico reinan el escepticismo y los estereotipos. Freres y Sanahuja escriben lo siguiente acerca de las percepciones mutuas de los propios actores de la relación birregional: “A menudo, afloran la desconfianza y los celos, y se extienden los prejuicios y las visiones estereotipadas, que en realidad sirven como narrativa autoexculpatoria de la ausencia de cooperación, (...). Desde el punto de vista europeo se tiene la sensación de que América Latina no ha satisfecho las expectativas puestas en ella; por su parte, los latinoamericanos perciben que la UE no ha sabido ajustar su política latinoamericana a las nuevas realidades de la región.” Pero aún así me atrevo a preguntar: ¿Realmente la Unión Europea *chocó* con América Latina y viceversa?

A mi parecer siempre es oportuna e incluso necesaria la mirada crítica, pero tampoco hay que perder la perspectiva y terminar encerrados en un discurso destructivo que en última instancia nos resta demasiado pocas opciones de futuro. Más bien habría que preguntarse: ¿Porqué estamos donde estamos, y cuáles deben ser las estrategias e instrumentos para el futuro ante el objetivo de construir esa asociación birregional, cuya necesidad no suele ser puesta en duda por parte de los actores de ambas regiones.

Una asociación *necesaria*. Así dice el título del libro en cuestión. ¿Por qué es una asociación necesaria? Los autores reiteran vigorosamente que tanto para la Unión Europea como para América Latina el multilateralismo no es una opción sino una necesidad y un imperativo. Con razón Freres y Sanahuja plantean la pregunta qué otro grupo de estados iba a respaldar ese sistema si ambas regiones dejaran de hacerlo. En su estudio los investigadores comprobaron que existe un amplio consenso birregional al respecto y reiteran que “ambas regiones se ven a sí mismos como partícipes activos de ese sistema [el multilateral] —en particular la UE— y consideran que su contribución es esencial

para sostener los regímenes y las organizaciones internacionales y el entramado de normas y convenciones que contribuyen, pese a sus debilidades, a asegurar cierta gobernanza global”. América Latina y el Caribe y la UE componen una cuarta parte de los estados que integran la comunidad internacional y son un soporte crucial del sistema multilateral. Existen potentes lazos históricos y valores comunes que se reflejan en la acción/proyección exterior de ambas regiones: por ejemplo el compromiso con el multilateralismo, el respaldo a Naciones Unidas, al protocolo de Kyoto, a la Corte Internacional Penal etc. En las respectivas agendas internas comparten visiones acerca de la importancia de la democracia y la integración regional para el desarrollo etc.

El volumen “*América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*” es el estupendo resultado del estudio “Latin America —Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives”, realizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid. Fue encargado y financiado por la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG - Relex) de la Comisión Euro-

pea y representa por lo tanto en si mismo un importante ámbito de las relaciones euro-latinoamericanas: el académico. El carácter analítico y propositivo del libro resulta coherente ante el objetivo de la DG-Relex de contar con un insumo para la reflexión conducente a la elaboración de la Comunicación de la Comisión del 8 de diciembre de 2005 sobre una asociación reforzada con América Latina. Esta plantea una renovación de la estrategia aplicada durante el último decenio, una estrategia que ya no se ajusta a las respectivas realidades y necesidades.

La publicación cuenta con 17 capítulos a los cuales hay que sumar aparte de los anexos la introducción, redactada por los coordinadores y el prólogo, escrito por Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea. Evidentemente la Comisión Europea no comparte necesariamente todas las opiniones expresadas en el libro, y es de imaginar que se demuestre reacia ante cualquier propuesta que supondría un mayor compromiso financiero, como por ejemplo aquella de crear un fondo de solidaridad birregional. Pero es deber y mérito del intelectual proporcionar visiones que van

más allá del horizonte de los actores políticos, horizonte éste a menudo restringido -como es lógico- por la propia condición profesional.

El panorama de las relaciones euro-latinoamericanas es multidimensional, tanto en el sentido geográfico como temático, lo cual se ve reflejado en la estructura del libro *“América Latina y la Unión Europea. Una asociación necesaria”*. El compendio dedica un capítulo a las relaciones birregionales en general (Christian Freres y José Antonio Sanahuja) y tres capítulos a las relaciones entre la UE y los respectivos bloques de integración subregional en Latinoamérica: el Mercosur (Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón), la Comunidad Andina de Naciones (Alain Fairlie Reinoso) y los países de Centroamérica (Hugo López y José Antonio Morales). Además se examinan las relaciones de carácter región-país, precisamente los Acuerdos de Asociación de llamada cuarta generación que vinculan la UE y México (Carlos A. Rozo) y Chile y la UE (Gonzalo Arenas Valverde). Luego la publicación ofrece cuatro contribuciones acerca de las relaciones triangulares, es decir entre determinados países miembros de la Unión Europea,

la UE y América Latina: Austria y Alemania (Klaus Bodemer), Francia (Cecilia Alemany y Carlos Quenan), Reino Unido (Jean Grugel y Henry Kippin) y España (Celestino del Arenal). En los demás capítulos se tratan temas transversales de destacada relevancia para las relaciones entre Latinoamérica y la Unión Europea: las trampas del progreso para América Latina (José Antonio Alonso), la cooperación al desarrollo (Anna Ayuso), migración, remesas y codesarrollo (Érica Ruiz Sandoval), el euro y las relaciones económicas y financieras (Jordi Becaria), drogas ilegales (Amira Armenta, Martín Jelsma y Pauline Metaal) y paz y seguridad (Juan Pablo Soriano).

Merece especial atención el hecho que el selecto equipo de investigadores no sólo se distinga por su carácter multidisciplinar sino también birregional. Los autores latinoamericanos y europeos en su conjunto nos permiten compartir una visión bastante equilibrada de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Además, a mi parecer, han realizado el ejercicio continuo de mirar la realidad a través de los ojos de la respectiva otra parte, con lo cual se reduce el sesgo individual —sea por pertenencia cultural y lo que

eso implica o por arraigo a una determinada “comunidad epistémico” (Peter M. Haas) etc.— a lo inevitable y en fin natural. En ese sentido me llama la atención un detalle sintáctico, que puede haberse producido por pura casualidad, pero que me parece significativo en un sentido más amplio. La continua variación entre decir “la Unión Europea y América Latina” y “América Latina y la Unión Europea” —no sólo en los títulos de los respectivos capítulos— sugiere y reitera que estamos ante una relación de socios y que América Latina no es un mero receptor de políticas de la Unión Europea. Al respecto quisiera enfatizar que esa noción de “partnership” no nos impide de ninguna manera reconocer el —por lo menos en algunos ámbitos— aún determinante carácter Norte-Sur, o dicho de otra forma, las significativas asimetrías estructurales que existen entre la Unión Europea y América Latina, sea en el ámbito económico, político-institucional o social.

En el primer capítulo, titulado “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina”, Freres y Sanahuja —en un trabajo bastante denso— dibujan el marco analítico del estudio. Analizan el contexto global y regional de las

relaciones América Latina-UE, y ponen sobre la mesa casi todos los temas que luego se retoman y se analizan más detenidamente en los respectivos capítulos. El texto tiene la gran virtud de abordar la relación birregional en sus ámbitos relevantes sin resultar en absoluto demasiado genérico. Al contrario, es amplio y profundo a la vez, cuando muchas veces la amplitud temática corre a cargo de concreción y profundidad y viceversa. Los autores destacan que las relaciones birregionales y la posición de América Latina en la agenda exterior de la UE se ven necesariamente afectadas por el contexto internacional, y que ese actualmente no favorece la importancia y el alcance de América Latina. Eso se debe principalmente a la imposición de la agenda de seguridad desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en el ámbito político, y la primacía de las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito comercial. Además Freres y Sanahuja subrayan que América Latina ocupa en el mundo un espacio intermedio, dicho de manera coloquial, que la zona no es ni carne ni pescado: “(...) no es suficientemente próspera para ser un socio pleno de la UE en este momento, pero tampoco es un caso que merezca un enfoque asistencial. Requiere un enfoque

diferenciado respecto a otras áreas y países, que en la visión exterior europea sigue sin definirse”. En suma, las estrategias deben en primer lugar fomentar el conocimiento mutuo para que puedan servir a los objetivos comunes de desarrollo, cohesión social, gobernanza democrática y permitan responder a los desafíos que plantea la globalización a través de un multilateralismo eficaz.

En el capítulo “La Asociación Unión-Europea-México: balance y perspectivas”, Carlos A. Rozo califica a esa relación como “aún muy limitada y poco dinámica” con pocas posibilidades de mejora para el futuro. Como escollo identifica la asimetría en el nivel de prioridad mutua, que en su opinión es generada por la falta de una estrategia definida y sólida acerca de los intereses comunes en lo político y lo económico. Rozo critica la primacía de los intereses comerciales europeos que no necesariamente coinciden con los intereses y necesidades mexicanas. Para mejorar el aprovechamiento de las relaciones propone acciones en tres ámbitos generales: El primero consiste en mejorar las capacidades del Acuerdo de Asociación para contribuir a la generación de los encadena-

mientos entre la liberalización comercial y el desarrollo de México por medio de la concertación política entre dicho país y la UE y acciones de cooperación bilateral. El segundo se refiere al fomento del conocimiento mutuo, cuya ausencia es vista como un factor determinante de incidencia negativa, y el tercer ámbito apunta a la reducción de la brecha significativa entre objetivos y recursos. En esencia, Roza reivindica que el Acuerdo de Asociación entre México y la UE traspase la mera dimensión comercial y que sea un factor de ayuda para la realización de las indispensables transformaciones estructurales fomentando así la cohesión social.

Efectivamente la cohesión social es un tema ineludible para el conjunto de las relaciones entre la UE y América Latina, y Freres y Sanahuja postulan que debería convertirse en uno de sus ejes centrales. La lucha contra la desigualdad y la exclusión social en las sociedades latinoamericanas debe adquirir protagonismo en esta (nueva) fase de las relaciones birregionales, después de que la prioridad durante los años 80 consistía en la consolidación de las jóvenes democracias, y en los años 90 todo giraba entorno al desarrollo económico y la

inserción internacional de las economías latinoamericanas.

Lo que en cierta medida ya supone una realidad decepcionante del Acuerdo de Asociación UE - México, para Hugo López y José Antonio Morales todavía es un temor que se refiere al futuro de las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea. El temor, identificado en las percepciones de los actores centroamericanos, precisamente consiste en que la asociación con la Unión Europea pudiera ser un simple acuerdo de libre comercio, que profundice aun más las asimetrías entre ambas regiones y las desigualdades entre los países centroamericanos. Esa actitud escéptica se ve contrastada empero por grandes esperanzas y expectativas para el desarrollo de Centroamérica a través de dicha asociación. Las propuestas de López y Morales para que un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica sea “mutuamente beneficioso” son muy variadas y concisas. Aquí me gustaría hacer hincapié en la importancia que adjudican los autores al ámbito de la cooperación al desarrollo, para el cual reivindican el apoyo contundente de la UE a la estabilidad política de los estados, las instituciones democráticas y la protección de los derechos

humanos. Además enfatizan el destacado papel de la sociedad civil, cuya participación debería seguir fomentándose a través de medidas centradas en los siguientes temas: información oportuna, desarrollo de capacidades, espacios de participación institucionalizados y participación en los procesos de toma de decisiones.

En el caso del Mercosur, Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón elaboran en un trabajo excelente y muy completo dos “futuros posibles”, de hecho diametralmente opuestos. Para tal empresa toman en cuenta variables de orden interno y externo. Las variables internas incluyen las condiciones de gobernabilidad, el nivel de cohesión social, la intensidad de la integración internacional y el grado de adaptabilidad económica en el Mercosur. Las variables externas se refieren a la posible evolución de las negociaciones comerciales en la OMC, China o Asia y Estados Unidos. A partir del análisis de esas variables, Osimani y Pérez Antón plantean los dos escenarios: El primero, denominado recomposición del Mercosur, enfatiza la convergencia de las economías argentinas y brasileñas y la adaptación de modelos de desarrollo sostenible y equitativo por parte de los

socios de menor tamaño. Los autores emiten un juicio optimista en cuanto al crecimiento con equidad, la legitimidad política, la eficiencia administrativa y los niveles medios de integración internacional —manteniendo la opción del regionalismo abierto— y la evolución de las estructuras económicas con capacidad media de adaptación y modernización en el Mercosur. Tal escenario aportaría condiciones favorables para la superación de las dificultades en el proceso de integración del Mercosur, las negociaciones con la UE y el marco del ALCA. El segundo escenario —como había indicado anteriormente— plantea todo lo contrario. Parte de la no convergencia de las grandes economías del Mercosur, propiciado por una situación en la cual el crecimiento brasileño sigue adelante, pero Argentina ni logra consolidar el crecimiento económico ni mejorar la cohesión social. Tal panorama probablemente incentivaría a Argentina a mantener y/ o incrementar las trabas al comercio intra-regional. En este caso las negociaciones con la UE se estancarían y se podrían dar acuerdos entre Argentina y los países miembros pequeños del Mercosur con Estados Unidos. Osimani y Pérez Antón destacan explícitamente

que es sumamente deseable el escenario de recomposición del Mercosur, y reiteran que ni en las entrevistas realizadas ni en la bibliografía revisada y la información periodística pudieron detectar indicadores para “el escenario de desarticulación del Mercosur como una alternativa de liberación de trabas”. Por lo tanto los autores centran sus propuestas en el fortalecimiento del proceso mercosuriano, que exige sobre todo el impulso a órganos supranacionales y la coordinación o armonización de políticas macroeconómicas entre los estados miembros. En cuanto a las relaciones y negociaciones entre la UE y el Mercosur, Osimani y Pérez Antón recomiendan un renovado énfasis en la diplomacia clásica, sin abandonar la diplomacia presidencial, característica de las Cumbres birregionales y poco apreciada por los entrevistados.

Antes de tener en cuenta otros capítulos del libro “*América Latina y la Unión Europea. Una asociación necesaria*”, me gustaría dedicar unas líneas a la metodología utilizada por la mayoría de los investigadores. A parte de la usual revisión de fuentes bibliográficas, los autores del libro en su conjunto han realizado más de 250 entrevistas perso-

nales —algunas pocas también telefónicas o a través de correo electrónico— a personas involucradas directamente en el proceso de las relaciones birregionales. Se trata de entrevistas cualitativas de índole semi-estructurado. Es decir, los entrevistadores no se sirvieron de un cuestionario estandarizado aunque bien disponían de unas líneas temáticas y preguntas predefinidas, cuyo orden empero era flexible, sujeto al flujo de la respectiva conversación. Resulta evidente que las entrevistas se realizaron al amparo de un compromiso de confidencialidad. El anexo del libro proporciona un listado de los entrevistados, organizado según su pertenencia regional. Se han llevado a cabo conversaciones en Europa, América Latina y también algunos en Estados Unidos. En el índice del libro tan solo figuran las entrevistas realizadas en América Latina, pero desde luego eso es un pequeño error formal. Me parece extraordinario el esfuerzo realizado en cuanto a las entrevistas de expertos. Esta innovadora metodología vuelve original el estudio dado que permite al investigador y —por consecuente también al lector— acercarse más a la realidad de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, una realidad que en gran medida suele estar

fuera de alcance para la observación y/ o participación directa. Resulta sumamente interesante el énfasis que hacen los autores del libro —por lo menos la mayoría de ellos— en las percepciones de los actores de ambas regiones, subregiones y/o países. En última instancia ese ejercicio sirve para fomentar el conocimiento y la confianza mutuos, tarea identificada por varios autores del compendio como un desafío fundamental de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Aparte de la realización de entrevistas cualitativas, muchos autores del libro trabajan con escenarios, denominados “futuros posibles”. Es una técnica que resulta especialmente útil y apropiada cuando se trata 1) del análisis de perspectivas de futuro de realidades muy complejas, en cuya evolución inciden varios factores que en el momento del análisis son inciertos y 2) de generar propuestas orientadas a ese futuro incierto.

En suma, la falta de visiones de futuro, lo que a menudo es una carencia significativa de la realidad política de las relaciones interregionales entre la Unión Europea y América Latina y también de cada región y proceso de integración subregional visto por separado, sin duda no

se puede reprochar a los autores del libro “*América Latina y la Unión Europea. Una asociación necesaria*”. Al contrario, se trata de una aportación que contiene ideas innovadoras sin perder de vista el momento difícil que sin duda están viviendo América Latina y la Unión Europea en su ambicioso proyecto de construir una asociación estratégica que no carezca de contenido y se adapte a las inquietudes y necesidades de ambas regiones. El libro aboga —haciendo una valoración muy generosa— por el esfuerzo de mejorar el conocimiento mutuo entre América Latina y la Unión Europea como primer paso para la elaboración de estrategias aptas para las realidades regionales, pero también para la realidad interregional y global.

Julia Schünemann