

La reconfiguración del Hemisferio Occidental y la Unión Europea

Dra. Isabel Jaramillo Edwards, Investigadora Titular, CEA

El marco global

Nos encontramos frente a un nuevo ciclo de hegemonía de los Estados Unidos y frente al desarrollo de una nueva arquitectura global. En este marco, cabe considerar hitos como los atentados terroristas del 11 septiembre de 2001; la estrategia preventiva diseñada desde la Administración de G.W. Bush, Afganistán y la guerra de Irak; la vulneración del derecho internacional y la construcción de una nueva arquitectura global, en un mundo que tiende al multipolarismo pero caracterizado por el unipolarismo militar. La dinámica internacional se caracteriza por ser una en la cual lo que prima son los intereses *ad-hoc*, los intereses de cada uno.

Las relaciones internacionales actuales implican la consideración del multilateralismo y el multipolarismo, como tendencia fundamental en el largo plazo, que actuaría, eventualmente, como contención *vis a vis* con los Estados Unidos¹ y tendería a lograr un equilibrio de poderes.

Los Estados Unidos estarán centrado en el mundo islámico, al menos por un par de décadas, cuestión que permite a las potencias regionales aprovechar el espacio para desarrollar sus propias políticas en sus áreas geográficas. Cada uno de los países desarrollará, a su vez, políticas específicas e impulsará el multilateralismo, como un elemento esencial frente al unipolarismo. Sin embargo, el actual contexto, unido a los efectos de la globalización en los términos en que se está dando, indica que el orden de las prioridades en el marco global no será aquel que favorecería la cooperación y la recuperación del multilateralismo —que podría asumir las características de un ‘multilateralismo cooperativo’—² no excluyente, cuestión especialmente relevante para el mundo en desarrollo.

El hemisferio occidental se caracteriza por un desequilibrio pronunciado a partir del peso de la potencia hegemónica. América Latina y el Caribe constituyen un conglomerado heterogéneo —muchas veces caracterizado por políticas *ad-hoc*— en cuanto a posturas en el contexto internacional.

¹ En el contexto actual, tanto la Unión Europea como entidad económica y política, la República Popular China como potencia emergente, Rusia como país que aspira a controlar su periferia, tenderán a fortalecer el eje militar.

² Sobre el multilateralismo cooperativo, que asume “miradas comunes y convergencia”, ver; Francisco Rojas Aravena, “Respuestas Latinoamericanas al Terrorismo Global”, en *Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y el Caribe*, Francisco Rojas Aravena (editor), Flacso Chile, enero 2003, pp. 9-39.

La estrategia de seguridad de los Estados Unidos —a partir del 11 de septiembre de 2001— se basa en dos pilares interrelacionados, en el plano externo e interno: la doctrina preventiva, que priorizará el enfrentamiento al terrorismo; y la seguridad interna (*homeland security*). Las medidas post 11 de septiembre de 2001, en el marco del *homeland security*, proyectan la conformación de un perímetro de seguridad de América del Norte, que incluye a los Estados Unidos, Canadá, México —países del TLCAN— y el Caribe y Centroamérica, como parte de la “tercera frontera”. La cruzada contra el terrorismo y el desplazamiento de la “zona de seguridad hacia afuera”, produjo una serie de cambios en los Estados Unidos que tienen un impacto y se hacen extensivos a la región en diferentes niveles y gradaciones.

En el plano regional y subregional son relevantes el TLCAN, CARICOM y CAFTA —en el plano subregional y mas cercanos al TLCAN— y MERCOSUR (con Brasil como eje y con los países andinos como periferia). Por último, ALCA funge como proyecto continental. El fracaso del consenso de Washington es un factor fundamental a considerar en el marco latinoamericano y caribeño. Al mismo tiempo, surgen interrogantes en cuanto a la posibilidad de nuevas décadas perdidas, sobre todo si se considera el discreto crecimiento —3,9 %— de la región en el 2003.

En el plano hemisférico, se readecua el Sistema Interamericano (TIAR, OEA, JID), que define la seguridad, a partir de la Conferencia de Seguridad de México de octubre de 2003, como un concepto multidimensional que incluye aspectos económicos y sociales. América Latina y el Caribe, intentan, al mismo tiempo, mermar el intento de los Estados Unidos de “securitizar” todos los temas de la agenda bilateral subsumiéndolos al eje terrorismo. Se agrega —en lo que se refiere a OEA— el concepto de democracia representativa como eje de su funcionamiento. La reformulación del Sistema Interamericano seguirá su curso, con resistencias y convergencias entre América Latina-Caribe y los Estados Unidos.

En el marco del aprovechamiento de los espacios creados en el contexto internacional —la atención de los Estados Unidos no está en América Latina y el Caribe— la dinámica de reconfiguración del hemisferio se orienta a crear sus propios núcleos regionales y subregionales. Es el caso de Brasil, y de alguna manera Venezuela.³

³ En el caso de Venezuela, el país enfrenta una problemática interna que reduce momentáneamente su papel en este terreno de manera que sus propuestas aún no han logrado un impacto continental significativo.

La Unión Europea y América Latina

La preocupación fundamental de la Unión Europea será fortalecer su propio entorno a partir de su ampliación a diez nuevos miembros. Los países recién integrados a la unión son una prioridad.

Desde la perspectiva de una futura integración, la Unión Europea comunitaria constituye un modelo para América Latina y el Caribe. A su vez, América Latina y el Caribe perciben a la Unión Europea como un contrapeso frente a un país como los Estados Unidos cada vez más unilateral.

Hay que tener en cuenta la diferenciación económica, política y social entre los países de la región, dentro de la cual, solo unos cuantos ofrecen condiciones atractivas para una asociación comercial con la Unión Europea. De otra parte, esta tiende cada vez más a una “racionalización” de su cooperación internacional. La Unión Europea sigue careciendo de una estrategia alternativa para América Latina y resultaba difícil prever un compromiso masivo de la Unión Europea en la región.⁴

Se privilegian —desde Europa— las relaciones con los países más grandes de América del Sur (México, Argentina, y Brasil), es decir, con aquellos países con los cuales existe una relación tradicional o con aquellos que tienen un nivel de desarrollo mayor y cuyas economías se perciben como más estables. Las relaciones con el Caribe se inscriben en la lógica de una relación con rasgos histórico-tradicionales, sobre bases previamente establecidas.

Cabe recordar que países de la Unión Europea tuvieron un papel significativo en los acuerdos de paz en América Central, y también en la esfera de la cooperación, aunque sería difícil que se produjese una iniciativa de envergadura similar a la que involucró a la Unión Europea con Centroamérica en los años 80.⁵

En el caso particular de Francia, la reciente visita del Presidente Chirac a Guatemala, reactiva esta visión de “posibilidades”, así como también la reacentuada presencia francesa en Haití.⁶ Los lazos culturales tienen un peso específico. Francia, desde hace casi dos décadas rescata e invoca la cultura latina en su interrelación con América Latina. La competencia por espacios e influencia se refleja, en el caso de la política francesa hacia Brasil, que intenta, de alguna manera, desplazar a los norteamericanos. La visita del Presidente electo de Panamá, M. Torrijos a Francia también es un factor a considerar, en el marco de la propuesta del Presidente panameño de modernizar y expandir el Canal de Panamá, del cual Francia es uno de los principales usuarios.

En el caso de la Unión Europea y los Estados Unidos *vis a vis* América Latina y el Caribe, no se está frente a una relación de adversarios, sino más bien frente a dos

⁴ Eduardo Perera, Estados Unidos-América Latina, Centro de Estudios de Europa (CEE), Ciudad de La Habana, 2001.

⁵ Eduardo Perera, Ob.. cit.

⁶ “Latin American, European Heads debate World’s Role In Iraq”, *The Wall Street Journal*, May 28, 2004.

polos en competencia, cuestión que se refleja en la política hacia América Latina y Caribe. Cabe recordar que el Cono Sur tiene una menor dependencia de los Estados Unidos y que la estructura típica de las exportaciones de las tres mayores economías, Brasil, Argentina y Chile, es de un tercio asignada la propia región, otro tercio a los Estados Unidos y el último a Europa. Chile, en la lógica del equilibrio y la diversificación, ha firmado convenios con la Unión Europea, con los Estados Unidos, con países asiáticos y latinoamericanos. Las exportaciones de Chile a la región son menores que el resto de los países ya que están más dirigidas a los países asiáticos y otros polos geográficos.

Al privilegiar la Unión Europea a los países de MERCOSUR, el Caribe pasa a un segundo plano. El Caribe se inserta en una relación diferente con la Unión Europea y se rigen básicamente por el acuerdo de Cotonou. Las relaciones del Caribe con la Unión Europea están basadas en aspectos institucionales de cooperación política y económica de antigua data entre las dos regiones. Países Europeos específicos han desempeñado un papel en el Caribe desde el siglo XVII y el legado de esa presencia tiene una fuerte influencia en la actualidad, donde la Unión Europea ha desarrollado extensos vínculos con la región. Uno de los aspectos relevantes a mencionar es el desembolso de asistencia de la Unión Europea, en la que el momento en el cual se acuerda una agenda política y aquel en que se distribuyen los fondos relacionados con ella, puede tomar unos 10 años o más. La naturaleza de la cooperación entre la Unión Europea y el Caribe incluye los temas del tráfico de drogas, gobernabilidad y contracción económica; en el caso de las preocupaciones del Caribe, en el marco de la interrelación, se incluyen temas como la protección de las ventajas comerciales para sus exportaciones, la continuidad de los programas de ayuda de la Unión Europea y mantener la cooperación en el terreno de la aplicación de la ley. Con respecto a este último punto, uno de los aspectos que se ha acentuado (desde 11 de septiembre de 2001), y en el que la presión de la Unión Europea (vía OECD y FATF) se ha incrementado, es en la aplicación de las regulaciones financieras en lo que se refiere a los sectores de la banca *offshore* y los regímenes de impuestos de estas instancias. Desde los países independientes del Caribe hay intranquilidad debido a la presión ejercida sobre ellos para que cediesen a las demandas de la OECD en cuanto a intercambio de información, cuestión que entró en vigencia en enero 2004, ya que el Caribe considera que este acuerdo es injusto y discriminatorio. De otro lado, los cambios en las regulaciones migratorias en la Unión Europea, redundan en la devolución de emigrantes y de delincuentes a sus países de origen en el Caribe.

El tema migratorio está presente en la agenda Unión Europea-América Latina y Caribe. Los países europeos están reajustando su política migratoria y esto tiene un impacto en América Latina, por ejemplo en Colombia, Ecuador, Perú, entre otros. Uno de los temas a considerar en este marco —y en el contexto de la

globalización— es el asociado al libre tránsito de personas y trabajo. La tónica general es establecer acuerdos gobierno a gobierno en el plano bilateral.

La bilateralización de las relaciones de Europa con América Latina es cada vez más evidente. En lo que se refiere a España —el gobierno de J. R. Zapatero— privilegiará los lazos con Iberoamérica, acentuando el eje multilateral y el uso de las instituciones multilaterales, cuestión que a la vez que acentúa el interés en América Latina, fortalece la postura de España dentro de Europa.

Los objetivos de la política exterior española, en la lógica de equilibrar mejor los ámbitos de relación con Latinoamérica, son mantener la atención en los nexos económicos y de negocios —que eran definidos como el énfasis del anterior gobierno— pero a la cual se añadirán mayores iniciativas para consolidar las instituciones democráticas, mejorar la cohesión de las sociedades latinoamericanas y buscar que el desarrollo beneficie a los más pobres e impulsar el concepto de responsabilidad social entre los inversionistas españoles.

Un segundo aspecto, con características muy pragmáticas, en cuanto a la política de España hacia América Latina se relaciona con un relanzamiento de las Cumbres Iberoamericanas, a la vez que se las dota de la capacidad real de acción mediante una Secretaría General con un mandato fuerte y herramientas eficaces. Las Cumbres Iberoamericanas —que reúnen anualmente a los jefes de estado y gobierno latinoamericanos, españoles y portugueses— son el principal canal para que España consolide su papel como interlocutor privilegiado entre la Unión Europea y América Latina. Las recientes Cumbre se realizaron en noviembre de 2004 en Costa Rica, y en España en el 2005. Sin embargo, el multilateralismo tendrá límites, sobre todo si se asienta en un proceso tan débil como el de las Cumbres, por tanto la política exterior española menciona la necesidad de distintos ritmos de relación bilateral, según las características y deseos de cada país y también pone énfasis en la ayuda externa. Cabe recordar que el Ministro de Relaciones Exteriores de España, M.A. Moratinos ha inaugurado el ahora llamado Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación —importante para los países de menos ingresos en América Latina— y en el marco de este nuevo impulso la diplomacia española tiene grandes posibilidades para incidir decisivamente en la institucionalización y eficacia de las Cumbres Iberoamericanas. Sin embargo, cabe recordar que el proceso de las Cumbres es un proceso bastante débil, cuestión que afectaría el ejercicio del multilateralismo. El hecho de que la política española subraye la necesidad de distintos ritmos de relación bilateral, según las características y deseos de cada país, esto es un patrón de relación *ad-hoc*, de alguna manera reconoce la debilidad de la instancia Iberoamericana, aunque el mismo tiempo implica considerar la diversidad de América Latina y el Caribe.

La política exterior española hacia América Latina también pone su acento en la ayuda externa. En este marco, evidentemente que los países más grandes, como

México, Argentina y Brasil, recibirán un trato diferenciado, producto de su magnitud, peso y tamaño de sus economías y de las enormes inversiones españolas. En lo que se refiere a Cuba y a Venezuela, las estrategias se están diseñando a la medida: en el caso de Cuba, la lógica es la de “ir paso a paso”; en el caso venezolano, España cree tener capacidad de influencia y está dispuesta a utilizarla “cuando las partes lo pidan”. El deseo es que, partiendo de una mayor “tranquilidad y sosiego” social, se desarrolle un proceso pacífico de reforzamiento institucional. El eje de este enfoque es la consolidación democrática latinoamericana —como línea esencial de la política exterior española— intentando, al mismo tiempo, vincularla mejor con las variables económicas y sociales. El cambio en la política española, con el gobierno de Rodríguez Zapatero, está en los matices y los acentos en un plan que se caracteriza por la coherencia.

La nueva dinámica de la política exterior española en la región también se refleja en instancias multilaterales interamericanas y en este sentido es interesante señalar que la reactivación de las Cumbres Iberoamericanas coincide con un nuevo Secretario General de OEA, que es partidario también de impulsar un proceso de reactivación en esa instancia multilateral interamericana.

En la lógica del enfoque hacia América Latina, cabe señalar que la Línea Aérea Iberia ha mudado su base de operaciones a América Central (anteriormente operaba desde Miami) y el acento en esta región también se refleja en el caso de Panamá, con la reciente visita a España del Presidente electo Martín Torrijos quien subrayó que el acercamiento a España y a la Unión Europea como fundamental. En lo que refiere a Haití, España enviará personal de la Guardia Civil para entrenar a la policía haitiana. Haití es percibido como un país que ha sido abandonado —incluso por los Estados Unidos, que solo intervienen coyunturalmente de acuerdo con sus intereses inmediatos— y que es necesario apoyar para lograr su consolidación política e institucional.

MERCOSUR se ha esforzado en avanzar en el fortalecimiento del bloque sino también en la solución de los problemas entre sus principales socios, Argentina y Brasil y a lograr un desarrollo institucional —de la hasta ahora unión aduanera— que trascienda sus actuales características de manera que su proyección externa sea más sólida. Esto a su vez, propiciaría un mayor dinamismo a la negociación del acuerdo comercial entre MERCOSUR y la Unión Europea en materia de servicios, inversiones y compras gubernamentales. La tendencia es que la relación de la Unión Europea con MERCOSUR y seguirá su curso sin saltos espectaculares. Es necesario considerar en este marco, el peso de las múltiples relaciones de orden bilateral de los países latinoamericanos con países de la Unión Europea, las dificultades en el plano de las negociaciones y el tema de los subsidios (de parte de los europeos) y los servicios (de parte de los países de MERCOSUR), entre otros.

La inclusión de México y Venezuela en la reciente reunión de MERCOSUR en Iguazú marca un hito en cuanto al posible avance en el plano de un acercamiento intracontinental que podría permitir, eventualmente, enfrentar de una manera articulada las propuestas de ALCA. Cabe considerar en qué medida estaría la Unión Europea dispuesta a desarrollar y consolidar opciones que dinamicen la relación. En el caso de la integración Sudamericana, cabe considerar las diferencias de políticas de cada uno de los países —en el caso de Chile por ejemplo, estamos frente a una agenda propia— y esto no contribuye a concretar políticas unificadas en torno a un eje regional.

Habría que considerar sin embargo, la realidad de los proteccionismos, especialmente el agrario, los problemas asociados a la liberalización comercial, y sobre todo la vulnerabilidad de la región y volver a dar importancia a las estrategias de desarrollo, a la integración comercial y a los mercados domésticos y a estrategias de negociación más sólidas frente a los países industrializados.⁷

En la esfera de seguridad, se dan algunas aproximaciones a temas de interés común como tráfico de drogas, crimen organizado, etcétera. Desde Europa se percibe que en América Latina no hay cultura de prevención y que se dan diferentes conceptualizaciones de los conflictos, se da un manejo de la violencia, se agregan “nuevos temas”.

Un tema que incluye un papel significativo de la Unión Europea y participación activa de países específicos desde diferentes ángulos en el conflicto colombiano.⁸ En el caso de Gran Bretaña, el gobierno del Primer Ministro Tony Blair se ha comprometido con los desplazados, tema altamente sensible ya que Colombia tiene la tercera población desplazada más grande en el mundo,⁹ y en el 2004, ha suscrito convenios con el ACNUR,¹⁰ en los que aportó 200 millones de pesos para las comunidades desplazadas del Chocó; con “Cedavida”, para financiar con 255 millones de pesos un proyecto de fortalecimiento a las asociaciones de familias desarraigadas, y con la Escuela de la Justicia Penal y Militar, para apoyar con 250 millones de pesos capacitación a oficiales y suboficiales del Ejército. Francia desarrolla una diplomacia activa en el caso del conflicto colombiano. La Unión

⁷ Jose Antonio Sanahuja, “Crónica de Esperanzas y Decepciones: América Latina y las Negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea”, en *Chile: los nuevos escenarios (inter) nacionales, 2003-2004*, Flacso Chile 2004, pp. 55-75.

⁸ Con respecto a Colombia, en la Conferencia Especial de Seguridad de México, en octubre 2003, se expresa la solidaridad con el pueblo y el gobierno en su lucha contra las amenazas desestabilizadoras, manifestaron su apoyo al Presidente, respaldaron al gobierno en su búsqueda de soluciones negociadas para superar el conflicto interno, resaltaron las gestiones del Secretario General de la ONU para impulsar un proceso de paz y urgieron a los grupos armados ilegales a aceptar el cese de hostilidades e iniciar un proceso de negociaciones, OEA/Ser.K/XXXVIII.CES/dec. 1/03rev1, 28 de octubre de 2003, original en español.

⁹ La crisis humanitaria fue evaluada en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de Ginebra.

¹⁰ La Embajada Británica en Bogotá es una de las más activas en este tema.

Europea ha participado en la mediación en el caso del conflicto colombiano durante el gobierno del Presidente Pastrana. Habría que decir que la Unión Europea ha cambiado recientemente su postura en cuanto a los movimientos armados colombianos, acercándose a la postura estadounidense.

En el caso de países del Cono Sur, el Caribe y la Unión Europea, se da una convergencia en el enfoque del tema del terrorismo y su respuesta: muchos coinciden con la Unión Europea en no enfocarla como respuesta de orden militar. La integración de conceptos como “seguridad humana”, que desde América Latina se percibe como una alternativa al unilateralismo estadounidense y que es un concepto más cercano al enfoque europeo, a lo cual se agrega una mayor coordinación y cooperación en el terreno judicial, son elementos fundamentales de convergencia con el enfoque de la Unión Europea.

Integración y desarrollo

En el terreno de la integración en América Latina y el Caribe, temas como el desarrollo y el medio ambiente son fundamentales. En términos del financiamiento para el desarrollo, la postura de AMLAT/CAR es combatir la pobreza, alcanzar la cohesión social y la competitividad, cuestiones todas que se relacionan con la consolidación de la democracia, tema bastante sensible si consideramos los resultados del reciente informe de PNUD sobre el tema. En este marco, cabe destacar la propuesta de crear un Mecanismo Financiero Internacional surgida la Cumbre UE/AMLAT-CAR y las recientes propuestas realizadas en el marco de UNCTAD que indican que, aunque no en los términos que el Sur consideraría como necesarios, se está concretando una postura de convergencia en cuanto a la urgencia de atender los temas económicos y sociales.

En el marco de la integración —cuestión que requiere una sólida voluntad política y también una importante capacidad técnica, en el interés de todos y no solo de los grupos de presión más poderosos, es relevante considerar la aceleración de la dinámica del sistema técnico industrial. “En el caso de la Unión Europea desde América Latina, debe pensarse en una agenda distinta a una agenda con los Estados Unidos, como diferentes son los enfoques con respecto al bienestar, la prosperidad y el desarrollo. La que de acá se proponga debe ser sobre todo para el desarrollo y muy comprensiva de los intereses, contenidos y de la evolución de la senda europea. Solo si hay una reciprocidad de intereses, será posible crear un calendario y unos contenidos comunes que vayan mas allá de las declaraciones y las buenas intenciones políticas”.¹¹

¹¹ Jaime Acosta Puertas, “La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina”, *Nueva Sociedad*, 189, Venezuela, enero-febrero de 2004, pp. 125-140.

Es en este marco que se inscribe la propuesta de creación de un fondo sudamericano para el desarrollo, de orientación regional pero que podría ser paradigmático, de demostrarse su efectividad.

Por último, quisiera rescatar aquello que decía Carlos Fuentes, percepción que se comparte desde variados ámbitos en América Latina: “Con los estadounidenses hay que convivir, pero para convivir hay que negociar, con habilidad y con dignidad. Con los europeos, sin litigios ni tensiones fatales, tenemos la oportunidad de colaborar y de aprender a un nivel mas sano”¹² y considerar, al mismo tiempo, los espacios y las posibilidades que brinda el renovado interés de Europa en América Latina y el Caribe, aunque sea mas bien en el terreno bilateral.

¹² Carlos Fuentes, “Europa y América Latina, comunidad de destino”, *Le Monde Diplomatique* (Edición Chile), noviembre de 2003, pp. 36-37.