

# DIAGNÓSTICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE:

## LOS RESULTADOS NO NECESITAN RETÓRICA

Fecha de recepción: 11-09-2009, aceptación: 01-10-2009

JUAN PABLO ANZOLA

### RESUMEN

Las débiles relaciones entre América Latina y el Caribe (LAC) y la Unión Europea (UE) son el tema de análisis de este artículo. Al plantear un diagnóstico de su relación, el autor describe los procesos de acercamiento que se han dado a través de la historia entre estas dos regiones con el propósito de identificar las causas por las cuales estos encuentros no han progresado. Así mismo, da cuenta de la inestable agenda política de la Unión Europea y de fenómenos como el neopopulismo y la persistente inequidad en América Latina.

### ABSTRACT

The weak relations between Latin America and the Caribbean and the European Union, is the subject of analysis in this article. By presenting a diagnosis of their

relationship, the author describes the processes of rapprochement through the history between these two regions to identify reasons why these encounters have not progressed. It reports on the volatile political agenda of the EU and phenomena such as new populism and the persistent inequality in Latin America.

### PALABRAS CLAVE

América Latina, Caribe, Unión Europea, relaciones internacionales, regiones económicas, política internacional, MERCOSUR, CAN, UE.

### KEYWORDS

Latin America, Caribbean, European Union, International Relations, Economic Regions, International Politics, MERCOSUR, CAN, UE.

### INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre América Latina y el Caribe (LAC) y la Unión Europea (UE) se han caracterizado a lo largo de la historia por ser interacciones que no dan lugar a procesos complejos ni duraderos. Debido a esto, lo más significativo es orientar la explicación hacia la coyuntura y la situación particular de cada región, con el fin

de identificar las causas por las cuales estas relaciones no han sido más fructíferas, en lugar de resumir los temas puntuales de las políticas que, se supone, debería seguir la agenda de los dos continentes.

Históricamente, el poco avance en estas relaciones podría explicarse a partir del hecho de que durante la postguerra, cuando el establecimiento de lazos internacionales

La CAN y Centroamérica no tenían mayor credibilidad para Europa, por lo que presentan el Sistema General de Preferencias (SGP).

empezó a cobrar auge, la política internacional de la región estaba claramente dominada por la doctrina Monroe. La UE inició acercamientos a lo largo de la década del ochenta, mediando en la crisis centroamericana, pero no fue sino hasta el final de la Guerra Fría, en la década del noventa, que la coyuntura internacional la obligó prácticamente a involucrarse de lleno en LA. Las interacciones se dieron así:

1995: se entablan conversaciones con el MERCOSUR. Básicamente se presionó para que éste tuviese una personalidad jurídica. La tuvo, *de facto*, pero sin mayor legitimidad y las conversaciones terminaron en fracaso porque al final Europa no apoyó la iniciativa por las diferencias comerciales (Agro).

1996: se hizo lo mismo con Chile. Se repitió lo acordado con el MERCOSUR. La UE quería que este país se integrara al mercado sudamericano.

1997: se repite la situación con México.

La CAN y Centroamérica no tenían mayor credibilidad para Europa, por lo que presentan el Sistema General de Preferencias (SGP).

En general, la política de la UE en LAC era vacía, ya que sólo buscaba alinearse con Estados Unidos. Por eso se dice que la relación ha sido más o menos forzada (Tremolada, 2008), al menos a nivel público. Además, el

concepto de UE como tal todavía no se ha materializado en cuanto a política exterior. Visto así, cabe preguntarse: ¿se está negociando con la Unión Europea, o se trata de la Comunidad Europea (CE) y/o los veintisiete Estados? ¿Actúan los Estados en el marco de la Unión y/o en común con la Unión? Esta última pregunta es importante dado que son los Estados los que finalmente se comprometen. Este tipo de relación es la que se observa, por ejemplo, en la Organización Mundial del Comercio y es la que puede estimular diferentes acercamientos o políticas para implementar con ese continente.

Lo anterior, hace imperativo examinar los tres pilares propuestos por los europeos que dictaminan las relaciones entre ambas regiones:

**Diálogo político:** para este pilar, la costumbre lleva a que la fórmula sea siempre: CE + Estados, lo que implica que haya varias partes interesadas, cada una de las cuales con diferencias sustanciales. No hay cabeza ni en los Estados, ni en los órganos supranacionales.

**Cooperación:** es ejecutada por la Comisión Europea y sus líneas de acción están ya definidas (actualmente el presupuesto va hasta el 2013). Por eso, no se propone nada nuevo para LAC, ni ésta genera iniciativas.

**Libre comercio:** se da básicamente con México y Chile (lo que técnicamente contraría su discurso de importancia de negociación por bloques). Se destaca que México no representa ninguna amenaza a la Política Agraria Común (PAC), al igual que Chile, y que los acuerdos con ambos países se han basado en una profundización de los ya elaborados en la década del noventa.

---

## RESEÑA DE AUTOR

Juan Pablo Anzola

([juan.p.anzola@corporacionescenarios.org](mailto:juan.p.anzola@corporacionescenarios.org))

([juan\\_p\\_anzola2@hotmail.com](mailto:juan_p_anzola2@hotmail.com))

Candidato a magister en Economía de la Universidad de los Andes. En la actualidad se desempeña como asesor de la Corporación Escenarios. Durante el 2006 fue investigador del IB Group. Adelantó estudios en Finanzas y Relaciones Internacionales en la Universidad Externado de Colombia (2006) y cursó el Global Business Program (2007) en la Fh Joaneum, en Graz, Austria.

Visto así, con respecto a los acercamientos que ha habido en la relación bilateral, la Cumbre de Guadalajara representa un punto de inflexión por la aparición de nuevos ejes temáticos que traerían mayor legitimidad a este tipo de encuentros. Posteriormente, en Lima, se resalta la creación de una fundación similar a la de Asia, que inyectaría un mayor dinamismo especialmente a los temas de inversión productiva, seguridad jurídica y flexibilidad, que tanto interesan a ambas regiones.

Infortunadamente para LAC, la coyuntura de los últimos años ha hecho que la UE venga replegándose sobre sí misma. Una consecuencia directa es el énfasis del papel preponderante del diálogo en la agenda entre las dos regiones. Muchos acordarían que esto significa entonces que va a haber menos acciones y más palabras. No es malo *per se* que se presente esta situación, ya que por lo menos mantiene la visibilidad de LAC frente a la UE, pero concretar acciones es fundamental, sobre todo si se tiene presente que Europa es más importante para este continente que lo que somos para ellos.

¿Esto indica que va a haber un estancamiento en las relaciones? No necesariamente. Ya se mencionó que éstas han estado estancadas suficiente tiempo como para no dejar a los analistas sin tema. Se observará, más bien, una dilación en el arranque de las mismas. Para evitar ser tachado de pesimista es importante aclarar un detalle fundamental: la agenda política entre ambas regiones, entendida en gran parte como las cumbres, son irrelevantes para las relaciones entre los dos continentes<sup>1</sup>. En la Cumbre de Lima

lo trascendental (con resultados concretos y medibles) fue cuando la comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, sostuvo varios encuentros con empresarios de la región, que de una u otra forma afianzaron los vínculos económicos, que es donde mayor dinamismo se observa en la interacción entre LAC y la UE.

Como se esbozó al principio del trabajo, se procederá a explicar la situación particular de cada región con respecto a la actual coyuntura, marcada básicamente por la crisis financiera internacional, la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca, que representa un giro en la política exterior de Estados Unidos (país que sigue manteniendo cierta hegemonía relativa con respecto al resto del mundo) y el ascenso de China. En la sección de la Unión Europea se mostrará que el ensimismamiento que padece se debe al desgaste del modelo, lo que obligará a hacer más énfasis en sus objetivos políticos para retomar el camino hacia la unión política de sus miembros. En el apartado de Latinoamérica, se expondrá cómo la figura política del neopopulismo es fundamental para entender las dinámicas internas de la región. Sucesivamente se analizarán los puntos de convergencia y divergencia para concluir qué pasa y qué se puede hacer con este tema.

#### **UNIÓN EUROPEA: UN MODELO QUE SE DESGASTA Y DECEPCIONA POR NO EXPLOTAR SU POTENCIAL**

La pobre consolidación que ha tenido el proceso de integración en la región, que entre otras cosas ha producido una significativa parálisis institucional, y la crisis internacio-

1. Borrador para discusión. Foro de Biarritz 2009.

nal, que ha puesto en entredicho el futuro de la Unión al influir significativamente en los resultados de las elecciones al Parlamento (donde la abstención fue histórica y los que mayores ganancias obtuvieron fueron los más escépticos al proyecto europeo) son quizá los dos factores principales que pueden explicar el que la UE tenga relegada en la actualidad a LAC a un segundo, o tal vez a un quinto o sexto plano.

Aunque los anteriores pueden ser los dos factores coyunturales más importantes, no deben olvidarse otros como: la preponderancia de la política Europea de vecindad, que considera que las regiones aledañas son más importantes; la Declaración del Milenio, que ha situado a África y Asia como los mayores receptores de ayuda; la securitización de la agenda desde el 11 de septiembre y finalmente, pero no menos importante, la percepción para algunos de que LAC ha fracasado con respecto a las expectativas que tenían los europeos sobre la región en términos de desarrollo económico e institucional<sup>2</sup>.

No se pretende hacer creer que estamos en un escenario donde no pueden encontrarse canales de comunicación para replantear la relación y hacerla más fructífera. Miguel Ángel Moratinos, ministro español de Asuntos Exteriores, dijo que

su país aprovecharía la presidencia de la UE, en el 2010, para extender el modelo de cohesión social europeo hasta LA y anclar la relación estratégica que tienen ambas regiones, aprovechando la cumbre birregional que se celebrará ese año en España (ADN, 2009). Si se consolidan esfuerzos y se asumen con responsabilidad, no cabe duda de que se puede sacar adelante cualquier propuesta encaminada a reforzar los lazos entre ambos continentes<sup>3</sup>.

El problema para llegar a este estadio está mal planteado, y un problema planteado así presenta soluciones erróneas. Por eso vale la pena hacer un análisis más profundo de los sucesos, para saber cómo deben abordarse, particularmente si se tiene presente que todos están interrelacionados y denotan una complicación general de trasfondo: un modelo que se ha venido desgastando y que necesita soluciones novedosas para equiparar la evolución de su entorno con la propia.

Uno de los “puntos de quiebre” más importantes para la situación actual de la UE fue el proceso de adhesión iniciado en el 2004, que sentó un precedente para una política de ampliación en países del este de Europa. Algunos consideran que se hizo demasiado pronto<sup>4</sup>, ya que los nuevos Estados no alinearon verdaderamente sus fundamentos económicos para cumplir con

- 
2. Se observa que las cumbres que sostiene la UE con Estados Unidos son igualmente vacías, con un exceso de retórica y una supuesta falta de objetivos concretos. Sin embargo, las relaciones transatlánticas son relativamente fuertes (tal vez menos ahora que en tiempos anteriores por el entorno mundial) y no necesitan de este tipo de escenarios para generar resultados.
  3. Un ejemplo es la crisis centroamericana, donde se presenta un golpe de Estado en Honduras, se acusa de asesinato al Presidente en Guatemala y se sospecha que hubo elecciones fraudulentas en Nicaragua. Evidentemente, el desarrollo institucional no ha prosperado, como se esperaría después de dos décadas.
  4. Es imperativo para LA aprovechar esta oportunidad ya que, si bien España ha mostrado últimamente malos indicadores económicos, continúa siendo una de las economías más importantes del planeta. Así mismo, constituye la puerta de entrada no sólo por los rasgos culturales comunes sino por el arraigo económico: LA es la segunda región de destino de exportaciones de mercancías, servicios e IED (9,5 por ciento; 12,7 por ciento y 26 por ciento respectivamente), después de la UE para España.

los preceptos de Maastricht y, por el contrario, sólo implementaron políticas económicas transitorias para lograr el acceso. Un ejemplo es el caso húngaro. Las grabaciones encontradas en las que altos funcionarios reconocían haber mentido en la presentación de las cifras económicas condujeron a disturbios sociales (*BBC*, 2006).

En el momento de la ampliación, los nuevos miembros presentaban comparativamente un atraso económico abismal: el PIB *per cápita* de Polonia —el más grande— era inferior en más del 50 por ciento al de la media de los veinticinco miembros de la UE (Bulgaria rondaba el 38 por ciento). Casos muy distintos fueron los de Portugal y España, cuyas cifras en el momento de su ingreso en 1986 (*BBC*, 2006) estaban alrededor del 56 por ciento y 70 por ciento, respectivamente. Esto repercutió, por ejemplo, en las salvedades que hicieron los veinticinco sobre la movilidad de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros en el territorio (haciéndolos parecer ciudadanos europeos de segunda clase) y en la percepción de los ciudadanos antiguos, que empezaron a temer por la competencia laboral con el este de Europa (*BBC*, 2006).

No obstante, los estándares económicos palidecen frente a algunos de los estándares institucionales (justicia, fuerza policial y corrupción) de los últimos miembros<sup>5</sup>. Al igual que en el ámbito económico, muchos de los países que han ingresado a la Unión tienden a retomar un camino similar al de antes de hacer las reformas para ingresar al bloque.

Todo influyó para acrecentar un problema institucional más grave, que no es necesariamente el que se vive dentro de cada uno de los países de la Unión, sino el que se presenta dentro de ésta a nivel general: los países de Europa del este han agregado más de 500 millones de ciudadanos, y eso tiene un peso importante en materia política. Una de sus mayores implicaciones es que han desplazado el centro de poder del eje franco-alemán, y que con sus nuevas necesidades y perspectivas, que no están precisamente alineadas con las de los veinticinco, generan una parálisis en el ya rígido modelo de toma de decisiones, que ha sobrepasado las estimaciones iniciales. Es innegable que hay un problema con la política de ampliación europea (Palmer, 2006) y que el impulso reformista con el que llegan algunos de los nuevos países entra inmediatamente en conflicto con un sistema que no tuvo presente intereses tan disímiles.

Esto queda reflejado en las posiciones que se adoptaron para la ratificación del Tratado Constitucional, que después de amplios debates y de obvio descontento por parte de los ciudadanos comunes, fue modificado para responder a la necesidad de “disfrazarlo” de tratado comunitario clásico, y así evitar los referendos de ratificación. Los principales gobiernos que han planteado objeciones y que han logrado introducir sus líneas rojas en el nuevo tratado han sido paradójicamente gobiernos que ni siquiera habían intentado las ratificaciones en sus Estados (Aldecoa, 2008). Dos de los que

5. Es interesante por ejemplo el caso de Dominique de Villepin, Primer Ministro francés para el 2006, quien culpaba al alargamiento del 2004 por el “no” francés en el texto de la Constitución. Sin embargo, para el 2008, ya fuera del escrutinio público, aceptaba que representaba una genialidad europea por llevarse bien con otros, al tiempo que argüía que no había en realidad otra opción.

más oposición han hecho son: Polonia y República Checa que ingresaron en el 2004.

Por esto muchos tachan de desagradecidos a los nuevos países, a causa de la concepción errónea que considera que los procesos de adhesión de la UE son un favor que le hacen los países desarrollados a sus vecinos menos favorecidos. Sin embargo, vale la pena aclarar que los países que votaron por el 'no' al Tratado de Lisboa son también occidentales<sup>6</sup>, y dentro de las últimas negociaciones para votar de nuevo por el tratado, muchos miembros antiguos aprovecharon para sacar algún beneficio<sup>7</sup>.

Esto parece derivar de un sentimiento "euro escéptico" que ha ido prosperando, tesis que sería reforzada por el hecho de que, a partir de la primera elección del Parlamento por sufragio universal, la abstención ha ido creciendo pasando del 49,01 por ciento en 1979 al 57,14 por ciento en el 2009, particularmente entre la clase popular y la estudiantil en edad de votar.

Las elecciones dieron como resultado la victoria del Grupo Partido Popular Europeo (PPE), conformado por los Demócratas Cristianos y los Demócratas Europeos. El Grupo de los Socialistas Demócratas Europeos (PES) tuvo pérdidas de curules

como resultado de las elecciones en Francia, España e Inglaterra. Sólo en Malta, Grecia, Rumania, Suecia y la República Checa los socialistas obtuvieron la mayoría. Otro hecho importante es la fuerza de los partidos de extrema derecha, racistas y antieuropeos en Holanda, Inglaterra, Hungría, Austria e Italia (Lezaca, 2009).

Volviendo al asunto de la abstención, los estudiantes consideran sólo en un 40 por ciento que el voto popular es la mejor forma de hacer entender su opinión, prefiriendo para ello el uso de blogs u otros medios de comunicación. A diferencia de sus padres, influenciados fuertemente por el concepto de Estado nación, tienen vínculos más sólidos con Europa, se consideran verdaderos europeos y el futuro de la Unión. Un 67 por ciento de ellos concibe la UE como una oportunidad (Reynie, 2006).

El resultado de las elecciones muestra que los votantes prefieren populistas como Geert Wilders (segundo en Holanda con el Partido por la Libertad), quien aborda temas que otros no se atreven a tratar.

Cuando todos los partidos tienden tanto hacia el centro, no hay razón para votar por alguno en particular<sup>8</sup>. Muchos votantes consideraban que la mayoría de

*Cuando todos los partidos tienden tanto hacia el centro, no hay razón para votar por alguno en particular.*

6. Para más información: "Trust me", The Economist. In the nick of time: A special report on UE enlargement. 31 de mayo de 2008.

7. No se puede olvidar que con anterioridad fueron dos de sus miembros fundadores: Holanda y Francia los que votaron en contra. Las razones de este último se pueden resumir en:

Se puede negociar una mejor.

Es económicamente muy liberal.

Atenta contra la integridad francesa.

Es una oportunidad para oponerse al ingreso de Turquía.

Après mai, le déluge? The Economist Abril 2005 [www.economist.com](http://www.economist.com)

8. Italia consigue un compromiso en el que se le permite considerar como ciudadanos de un país concreto, con respecto al cómputo para el número de escaños que le corresponde, a los originales, sin incluir a los inmigrantes (Roy, 2008).

También, a cambio de un nuevo referendo para octubre, la UE le garantizó a Irlanda que conservaría su autonomía en temas como impuestos, neutralidad militar y la ley referente al aborto. Esto implica que en el mediano plazo, se establezcan como norma las garantías de soberanía nacional en la ley europea para cada Estado (Volkery, 2009).

los partidos de centro derecha no eran lo suficientemente conservadores. Los partidos de centro no están tomando cartas en asuntos como la migración (que tienden a reducir a la pérdida de identidad cultural por parte de los nativos y a la de puestos de trabajo) para evitar ser tratados de xenofóbicos. Además, las campañas se enfocaron en temas domésticos. ¿Por qué resultó tan bajo el promedio de votación? Porque ningún partido convenció a los votantes de que es importante involucrarse en el proceso de toma de decisiones (Broder).

Cuando la Fundación por la Innovación Política Pública y *Le Figaro* realizaron un estudio sobre las cuestiones que los ciudadanos quisieran que Europa profundizara, distintas a la intención de voto en el Parlamento (para las elecciones de 2009), encontraron que la mayoría ve a la UE como una oportunidad, y que las respuestas variaban a lo largo y ancho del continente. Los asuntos en los que se debía hacer énfasis fueron: la coyuntura nacional, el nivel educativo, la edad y la situación laboral (Reynie, 2009). Lo más importante es que, según el país, la coyuntura económica influyó sustancialmente en el sentimiento de los ciudadanos con respecto a la UE, lo que hizo complejo el análisis porque países vecinos arrojaron resultados muy diferentes: en los países con crisis económicas (Hungría, Letonia, Rumania, entre otros) los candidatos votarían por alguien que hiciera propuestas con miras al crecimiento económico, por encima del 31 por ciento de la media. Si el candidato propone medidas sociales que afecten el empleo, contra la media del 27 por ciento, los eslo-

vacos tendrían una intención de voto del 47 por ciento, los húngaros del 40 por ciento, los búlgaros del 39 por ciento, y así (Reynie, 2009).

Visto de esta manera, puede intuirse que los ciudadanos no han dejado de creer en el proyecto europeo. Sin embargo, dentro de éste existe otro modelo que se está desgastando y es el modelo sistémico propuesto por Monnet. Esto significa que la UE ha sobresalido en el ámbito de políticas públicas, en el que las decisiones más importantes son tomadas a puerta cerrada, entre políticos importantes, mientras que ha fallado en su capacidad de llevar y legitimizar dichas decisiones al ciudadano común. ¿Qué creen que sucederá cuando los electores noten que las decisiones tomadas por tecnócratas “para su propio bien” no son más que decisiones políticas sobre las que tienen poco control? (*The Economist*, 2003). Una apatía generalizada sobre un sistema que es cada vez menos social y cada vez más se alinea con intereses particulares<sup>9</sup>.

Sami Nair presenta una crítica provocativa donde expone que “Europa nunca ha sido un proyecto integrado por las poblaciones europeas en su identidad profunda” y que, contrario a lo que se considera, las clases dirigentes ven la construcción europea como una extensión de sus intereses económicos y un medio con el que los modelos sociales del pasado pudieron ser cuestionados. Para las clases medias, esta construcción ha desempeñado un papel sustituto de las ideologías del futuro, más o menos socialistas, que obstruían el campo político desde principios del siglo XX. Para las clases populares, no ha representado ni

9. Para ver un interesante modelo sobre por qué los partidos tienden a converger al centro (Krugman & Obstfeld, 2001).

un destino ni un proyecto movilizador, por eso el bajo nivel de participación histórico (Nair, 2009).

Puede que las clases medias sean más influyentes cuando participan en las urnas, y que la extensión de los intereses económicos sea lo que ha propuesto una Europa cada vez más liberal en este sentido. Los franceses encontraron en esto su justificación cuando votaron por el 'no' en el 2005. No obstante, los defensores del sistema liberal alegan que no se trata de intereses particulares, sino que se quería dinamizar la economía, lánguida desde hacía tiempo (de ahí el término euroesclerosis). Este modelo, sin duda, evidenció cierta mejora en algunos indicadores que puede atribuirse también a la ampliación de la Unión, lo que trajo nuevos y más dinámicos mercados con reducción de costos y la posibilidad de subcontratar a nivel internacional<sup>10</sup> por parte de varias empresas. Esto parecía prometedor hasta la crisis *sub-prime* que se gestó en Estados Unidos, lo que implicó una refutación tajante a la ideología que se venía desarrollando.

Los sectores que más se liberalizaron fueron precisamente los que resultaron más afectados. Europa resultó más vulnerable que Estados Unidos en esta coyuntura, con un incremento más acentuado del desempleo y una mayor contracción en la actividad económica. A nivel ciudadano esto representa desafíos institucionales porque, como Maslow lo había planteado en su pirámide<sup>11</sup>, los aspectos políticos son menos significativos en comparación con la seguridad

en el ingreso, por ejemplo. El estudio de la FIPP y *Le Figaro* muestra que, a la larga, esto es lo verdaderamente importante para los votantes del continente y fue por lo que se preocuparon los nacionalistas que salieron más favorecidos en las elecciones. Clinton tenía razón, *It's the economy stupid*.

Es preocupante ver la forma en la que Europa en general ha respondido a la crisis: con una falta de coordinación absoluta. Es cierto que la compleja estructura de gobernanza de la zona euro fue elaborada sobre la base de que la prevención haría innecesario establecer medidas de gestión de crisis, pero la experiencia demuestra que el sistema de gobernanza adolece de propiedades cruciales: velocidad de reacción, facultades discrecionales para elaborar sus políticas y un proceso de toma de decisiones centralizado. Este último punto es importante porque con una política monetaria centralizada, pero con políticas fiscales, presupuestarias y de reformas estructurales decididas a nivel de los gobiernos nacionales, resulta fundamental que exista coordinación entre ambos ámbitos para lograr el objetivo general. Saber si las acciones emprendidas de forma centralizada crean estímulos adecuados para que los agentes que operan de forma descentralizada adopten medidas tendientes a la estabilidad, es imperativo bajo este modelo (Pisani & Ferry, 2009).

Empero, estabilidad no es la palabra de moda en Europa. Las políticas nacionales han estado tomando medidas muy distintas por la asimetría de los choques con respecto a todos y cada uno de los países. Así

No obstante, los defensores del sistema liberal alegan que no se trata de intereses particulares, sino que se quería dinamizar la economía, lánguida desde hacía tiempo (de ahí el término euroesclerosis).

10. En el presupuesto de la PAC, que es algo así como el 40 por ciento del total, el 80 por ciento va para el 20 por ciento de los campesinos más ricos. El príncipe de Mónaco está entre ellos. "Europe's Farm Follies" Diciembre 2005 [www.economist.com](http://www.economist.com)

11. Se hace referencia al Offshoring.

mismo, la ideología juega también un papel importante. Alemania no considera que un paquete de estímulos, como lo propuso Inglaterra y lo han adoptado varios miembros, sea lo más indicado. En Alemania la crisis no ha sido tan dura como en otros Estados porque se dice que los empresarios están conservando al máximo a sus trabajadores para evitar la llegada de un gobierno de izquierda que vaya en contra de sus intereses. Además, el ciclo alemán es distinto por la integración de las dos Alemanias en la década del noventa. Dado que hay otras regiones que tienen el mismo ciclo económico, que difiere del de sus vecinos, las negociaciones del presupuesto se han hecho más complicadas.

Bajo estas circunstancias, Suecia tiene una labor titánica al frente de la presidencia durante este semestre: debe sacar adelante el Tratado de Lisboa, debe salir con una propuesta aceptable de la Cumbre de Copenhague, debe desenredar las negociaciones para poder hacer frente a la crisis económica, que es la mayor amenaza que enfrenta la Unión (*Le Monde*, 2009) y debe lidiar con las negociaciones sobre la entrada de Turquía a la Unión, tema en el que ha manifestado interés de avanzar. Esto probablemente agudizará la crisis debido a la desaprobación por parte de varios Estados a este ingreso. Aunque Francia es el que más se ha manifestado en contra<sup>12</sup> es realmente en Austria donde más temen y desaprueban la entrada de los turcos. Más del 80 por ciento de la población la desaprueba.

Además de lo mencionado, durante su mandato Suecia tiene que mediar en la problemática entre Rusia y Ucrania por el gas. Este último tema es delicado porque debe enfrentarse a un país influyente y con actitud desafiante como Rusia, que sabe cómo lidiar con un “peso mediano” como Suecia, que está buscando sacar adelante una “estrategia para el mar Báltico”<sup>13</sup>. Esta estrategia podría ser vista como un desafío a los rusos porque la expansión al este por parte de la UE ha creado un vacío de poder en las zonas grises entre ésta y Rusia que sólo puede ser solventado por medio de la cooperación. Sin embargo, la coyuntura de crisis bajo el sistema de toma de decisiones actual deja de lado a los Estados pequeños, así estén a la cabeza, para que sean los grandes los que acaparen el protagonismo en la toma de decisiones<sup>14</sup>. Un problema que puede complicarse si la presidencia sueca se ve obstaculizada por las incertidumbres institucionales es la puesta en marcha del Parlamento y el final del mandato de la comisión, pues se teme que la dilación en la elección de Barroso como presidente deje un vacío de poder.

Más allá de la presidencia sueca, suponiendo que logre sacar adelante todos los desafíos que enfrenta su mandato, es probable que todavía no se divise el final para el proceso de consolidación de la UE. El principal reto será replantear su papel en el mundo, pues hasta ahora ha sido una potencia regional, debido a su política de vecindad. Pero si pretende asumir un papel

*Suecia tiene una labor titánica al frente de la presidencia durante este semestre: debe sacar adelante el Tratado de Lisboa, debe salir con una propuesta aceptable de la Cumbre de Copenhague, debe desenredar las negociaciones para poder hacer frente a la crisis económica, que es la mayor amenaza que enfrenta la Unión.*

12. Para profundizar en el tema de forma sencilla ver: [http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide\\_de\\_Maslow](http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide_de_Maslow)

13. La propuesta de “unión del Mediterráneo” es precisamente para buscar un modo de asociarse con Turquía sin que sea imperativo incluirla en la UE.

14. En la misma forma en la que Francia introdujo una “unión del Mediterráneo” durante su presidencia y la República Checa hizo lo propio con la “asociación oriental” (*Le Monde*, 2009).

de liderazgo en el alivio de tensiones y en la resolución de conflictos en su región, debe ser más que eso y convertirse en una potencia global. El futuro de Europa y sus alrededores dependerá del grado en el que la UE pueda reformular el orden mundial (De Vasconcelo, 2008).

En caso de lograr ese cometido existe el peligro de promover el bilateralismo a costa del multilateralismo. Este enfoque bipolar alimenta el reduccionismo cultural. La razón está en las fluidas relaciones entre la UE y Estados Unidos, donde la producción combinada ascendió a más de 23 billones de euros, el 60 por ciento del PIB mundial. Ambos son responsables del 60 por ciento del comercio global y generan el 75 por ciento de la inversión extranjera directa (IED). Un dato interesante es que el 75 por ciento de la IED de la UE se dirige a Estados Unidos, que envía el 60 por ciento de su IED a Europa (Steinberg, 2008). Así, siendo los principales impulsores de la globalización y quienes todavía fijan sus reglas, es entendible por qué se menciona la posibilidad de promover el bilateralismo, ya que a China todavía le falta mucho para contrarrestar el efecto que tendría una coordinación en la agenda de las potencias del Atlántico, que no variará hasta junio de 2010, cuando se lleve a cabo la Cumbre en Madrid entre ambas regiones.

La llegada de Obama, que pese a los fuertes vínculos económicos existentes, parece revitalizar los lazos de Estados Unidos con la mayoría de los países europeos, plantea tam-

bién algunas diferencias a causa del manejo que se le ha dado a la crisis financiera. En Alemania, la mayor economía europea, ven con desconfianza la ayuda gubernamental de Estados Unidos porque dicen que se aprovecha de su posición dominante para financiar indefinidamente su déficit y que está aplicando más de las mismas políticas que iniciaron la crisis (Steingart, 2009). También consideran que Obama, en su afán conciliador por rectificar las políticas de Bush, está soslayando la importancia de la dependencia entre la UE y Estados Unidos para favorecer otras regiones, por lo que se arguye que Europa debe replantear completamente su relación trasatlántica.

Esto no constituye algo malo *per se*, y bajo esa premisa la política exterior europea podría aprovechar y dar un giro completo. A medida que su política de inclusión se desgasta, la UE necesitará de una mayor coordinación entre su *soft power* y una dosis adecuada de *hard power*<sup>15</sup>.

Debe tener cuidado al formular este balance, ya que si bien para los problemas transnacionales no hay ninguna gobernabilidad internacional que permita encontrar soluciones globales, el trabajo de conciencia mundial queda en manos de los que tienen más poder y actualmente a los países más poderosos suele faltarles legitimidad cuando defienden ideas que aluden a la organización del mundo.

Una forma idónea para la UE es darle una dimensión más humana a la globalización, yendo más allá del paradigma antite-

15. La razón tiende a estar en que las demandas en la agenda de la presidencia se han incrementado: más allá de la agenda técnica (política energética, protección al clima, crecimiento y modernización de las economías europeas) cada vez que una nación llega a la presidencia de la UE debe asumir un liderazgo a nivel internacional: esto va desde la guerra en Georgia, pasando por la disputa del gasoducto entre Rusia y Ucrania hasta la crisis financiera. Así, unos excelentes recursos humanos no son menos importantes que aceptación e influencia en el campo internacional (Guérot, 2006).

rorista del 11 de septiembre y poniendo las tragedias humanitarias, como la pobreza en África, América Latina y otras regiones, en la agenda global. La nueva dimensión puede ser complementada con tres elementos para desarrollar la capacidad de gobernabilidad: reconocer la necesidad de un mundo multipolar; reforzar el papel de la ONU para que exista un mandato claro que permita encontrar soluciones (multilateralismo) y respetar la posición y futuro de cada uno de los Estados para que todos salgan adelante. Por eso es importante pensar la integración frente a los problemas del mundo (De Villepin, 2008).

Es más fácil pensar que la UE lograría este cometido, porque los valores que guían su política internacional son propios y no una ambición hegemónica de gran potencia (Lafer, 2008), al adoptar una perspectiva kantiana del sistema internacional. Sin embargo, es necesario que consolide una política exterior que por la securitización de la agenda parece estar relacionada con la política de defensa. Esto es evidente al observar las misiones conjuntas de *peacekeepers* que envía a países en conflicto, cuando antes esto quedaba normalmente en manos de Francia e Inglaterra (*The Economist*, 2006).

Con todas las situaciones que vive actualmente Europa, se entiende el porque de ese proceso de ensimismamiento. La región tiene un problema institucional cuyas raíces se remontan a varias décadas atrás, cuando se planteaba un modelo que no contaba con el pueblo. Cuando se quiso obtener su apoyo, no se había profundizado lo suficiente (y de hecho la ampliación representa un retroceso por la adaptación de los nuevos miembros a las circunstancias).

La política nacional tiene una influencia ostensible en la toma de decisiones del continente y, según la competencia de la que se esté hablando, se tiene que el proceso de decisiones puede venir de cada uno de los Estados en forma unilateral, de la Unión como una entidad supranacional o de una mezcla entre los Estados y la Unión. Para LAC se complica el proceso de negociación por los diversos ámbitos a los que debe adaptarse para poder entender cada uno de los temas.

Cuando introdujeron el euro en la economía, suponían que la moneda comunitaria iba a solventar muchas de las trabas políticas que se presentaban para el avance en la integración de la Unión. No obstante, se ha observado que dichas trabas persisten, y cada vez con más fuerza, por la inseguridad económica que ha volcado el interés político hacia las fronteras internas de cada país. La teoría detrás de la UE es la de una zona monetaria óptima (ZMO). Sin embargo, no se ha logrado armonizar en igual forma el movimiento de bienes, servicios, capitales y personas. Para todos existe alguna medida para arancelaria, o se tiene un alto componente cultural que lucha con reticencia a la armonización en este ámbito, hasta cierto punto importante para alcanzar la ZMO (más que una homogenización se busca dejar de lado los radicalismos).

Mientras Europa no solucione el problema que tiene con la profundización institucional y no asuma el papel que le corresponde en el sistema internacional (suponiendo que la crisis no afecte de manera significativa sus objetivos) LAC tiene pocas posibilidades, por lo menos desde la perspectiva Europea, para posicionarse como una región estratégica. Sin

*Las políticas que se propusieron (y se implementaron) en toda la región a raíz del Diktat de Washington fueron un rotundo fracaso: una crisis de fin de siglo que erosionó las ganancias obtenidas durante los años en los que el neoliberalismo parecía la panacea que iba permitir finalmente al continente entrar en serio a la vía de desarrollo, aunada a una inequidad creciente.*

el escenario planteado, lo que le queda es seguir haciendo relaciones bilaterales que de una u otra forma sean visibles después a lo largo de la Unión, que no tendrá una voz unificada para poder tratar así los asuntos internacionales. Los pilares que propone la UE en su relación con LAC están fundamentados en: cohesión social, que depende mucho de los gobernantes locales, y donde no se ha visto un gran mejoramiento; diálogo político, que parece quedarse estancado o simplemente en el papel y comercio, que en realidad es algo más que la iniciativa privada y se asemeja a una relación bilateral con España.

#### **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REDEFINIENDO SUS INSTITUCIONES EN CONCORDANCIA CON SUS PROPIAS EXPERIENCIAS (UN LEGADO DEL QUE NO SE HA PODIDO LIBRAR)**

En una entrevista, Alain Rouquié, Presidente de la Casa de América Latina en París, mencionaba que contrario a lo que se veía en los medios de opinión, LAC no ha tenido “un giro hacia la izquierda” en el aspecto político sino que más bien se trataba de un “giro contra la pobreza” (Rouquié, 2006). Las políticas que se propusieron (y se implementaron) en toda la región a raíz del *Diktat de Washington*<sup>16</sup> fueron un rotundo fracaso: una crisis de fin de siglo que erosionó las ganancias obtenidas durante los años en los que el neoliberalismo parecía la panacea que iba permitir finalmente al continente entrar en serio a la vía de desarrollo, aunada a una inequidad creciente.

Esta inequidad persistente es lo que permite que LAC retorne periódicamente al populismo<sup>17</sup>, que empieza a hacer promesas basado en la abundancia de recursos naturales, haciendo creer a la gente que vive en un país rico, cuando no es esa la realidad (*The Economist*, 2006). LAC es una región con abundantes recursos naturales que alimentan una enfermedad holandesa persistente<sup>18</sup>, que actualmente se presta para financiar el proselitismo político del candidato de turno. Esto es cierto para la región en general, pero es más visible con el caso de los hidrocarburos, en el que no todos los países están en igualdad de condiciones.

En un artículo titulado “Energía y Geopolítica en América Latina” (Isbell, 2008), se observa que el petróleo está en lo que se conoce como el “creciente menor”. El creciente menor, que va desde Alaska, pasa por Estados Unidos, Centroamérica, la Zona Andina, llega a Argentina y termina en el golfo de Guinea, contiene el 17,6 por ciento de las reservas mundiales de petróleo y el 11 por ciento de las de gas. Dentro de este creciente existen zonas con producción y oferta excedente, al tiempo que existen zonas de déficit e importación neta. Entre los primeros están Alaska y Canadá, el golfo de México, la Zona Andina y el golfo de Guinea. Los pertenecientes al segundo grupo son los Estados Unidos continentales, Centroamérica y el Cono Sur. Con excepción de Alaska y Canadá, las zonas donde se presenta excedente son más pobres, lo que

16. La promoción de los DDHH y de las instituciones es lo que se considera el Soft Power europeo. El Hard Power hace referencia a un incremento en su dominancia militar (De Vasconcelo, 2008).

17. Estamos conscientes de que “consenso” es mucho más romántico, pero al igual que con el “Tratado” de Versalles, se refleja la ideología de sólo una de las partes y su adopción fue más bien impuesta.

18. Actualmente se menciona que en la región se presenta más un fenómeno de neo populismo y es importante recalcar que incluye tanto a Chávez (de izquierda) como a Uribe (de derecha), cada uno con su discurso adaptado a las circunstancias internas de cada país.

tiene un impacto directo sobre el nacionalismo energético. En los países exportadores de petróleo existe la sensación de que la globalización económica ha fracasado, y que las políticas de liberación e integración no han podido estimular el desarrollo sostenido o una disminución de la pobreza.

La mayor parte de los países exportadores de hidrocarburos en la Región Andina ha adoptado una política nacionalista (Colombia y Perú abogan por una integración energética más internacional, liberal y abierta). México continúa con su política cerrada y de nacionalismo energético. Argentina permite la recompra por parte de intereses privados de Repsol. Los demás países (consumidores e importadores netos), exceptuando Brasil, tienen una aptitud pasiva. Brasil y Venezuela, con sus sectores dominados por sus propias empresas estatales, son los más importantes del escenario energético actual de LA (Isbell, 2008). No parece coincidencia que sus gobernantes sean los más notorios del continente.

Todavía es muy pronto para saber cómo evolucionará el escenario político de la región. Un excelente patrón de medida hubiese sido la V cumbre de las Américas, celebrada este año en Trinidad y Tobago<sup>19</sup>. Sin embargo, fue más un encuentro de reconocimiento mutuo. La expectativa para el gobierno de Obama era la de comprobar si la situación latinoamericana, donde predo-

minan gobiernos de izquierda y de marcado discurso antiimperialista, impedía el acercamiento mutuo. Para la mayoría de países latinoamericanos y caribeños, empezando por Brasil y Chile, se trataba de evaluar qué tanto interés tenía Estados Unidos en los temas de la agenda regional, en qué medida se proponía cambiar las relaciones hemisféricas, y qué tanto avanzaba en su promesa de hacer “una política con ustedes y no para ustedes”. Para el bloque de países más críticos, liderados por Chávez, se trataba de una valiosa oportunidad para ajustar cuentas por las acciones unilaterales e imperiales estadounidenses y para impedir la consolidación del sistema interamericano<sup>20</sup>.

Bajo ese contexto, resulta fundamental para el presidente Obama cambiar la concepción de tener por sentado que LA dará apoyo incondicional<sup>21</sup>, por tres razones fundamentales:

la primera es para hacer un diálogo efectivo de acercamiento entre las dos regiones, no sólo a nivel político sino también por parte de la ciudadanía. El norteamericano promedio ve como aliados de Estados Unidos en LA a: México, Brasil y Costa Rica. Por el contrario, los menos amigables son: Venezuela, Cuba y Colombia, siendo este último uno de sus aliados más fuertes.

Sólo el 10 por ciento reconoce a Lula da Silva. El 20 por ciento conoce a Felipe Calderón.

*La expectativa para el gobierno de Obama era la de comprobar si la situación latinoamericana, donde predominan gobiernos de izquierda y de marcado discurso antiimperialista, impedía el acercamiento mutuo.*

19. Esto es cierto, incluso en Chile, uno de los países “para mostrar” en el continente. Si de repente los precios del cobre se derrumbaran, la economía no está verdaderamente diversificada para decir que es inmune, a pesar de su fondo de estabilización.

20. Para un análisis interesante ver Ramírez (2009).

21. Al final, esta es otra cumbre de la que no se puede sacar nada. La única declaración relevante se presentó en el tema energético, donde los gobiernos se comprometieron “a aumentar el aporte de fuentes de energía renovables y bajas en carbono, para lograr que en el año 2050, a más tardar, se logre cubrir con ellas por lo menos el 50 por ciento de nuestras demandas de energía, e introduciremos, si fuera necesario, nuevas estructuras financieras y de políticas para facilitar y acelerar ese proceso”. Vamos a ver qué se puede concretar (Ramírez, 2009).

El 56 por ciento considera a China como una amenaza para la influencia norteamericana en LA.

El 26 por ciento aprueba la política implementada por Bush para LA.

El 55 por ciento considera que la economía se beneficia de los inmigrantes.

La mayoría considera que el NAFTA ha sido dañino para la economía. Sin embargo, considera que sí se deben expandir los TLC's (*Zogby International*, 2007).

La segunda es que Bush minó la imagen de Estados Unidos en la región, que ahora se ha radicalizado con un claro discurso antiimperialista y de abandono. Cada vez se busca negociar más con la UE y con Asia, que surgen como alternativas. Esto es más fácil bajo un contexto en el que los países emergentes producen el 50 por ciento del producto mundial, por PPA (*The Economist*, 2006). Es cierto que un cambio en el balance del poder económico no implica necesariamente un cambio en el balance del poder político, particularmente dentro de los países emergentes, donde no se ha observado un "bloque" como tal, que sea capaz de sacar adelante intereses comunes porque en su interior éstos son divergentes. Sin embargo, lo importante es que ya son capaces de alzar su voz cuando observan un trato abusivo por parte de la potencia. Irak fue la mayor contribución a la destrucción de su legitimidad en el ámbito internacional.

La tercera es China. El impacto chino en la región va más allá de los flujos comerciales. El imperativo estratégico de Beijín es garantizar aprovisionamiento confiable, por lo que invierte en infraestructura (Quenan, 2007). Si Estados Unidos ve a LA como una zona bajo su esfera de influencia en la que no puede entrar nadie más (neo-

Monroe), el 56 por ciento de los americanos que ve a China como una amenaza está en lo cierto. Hoy día, China se ha movido para llenar el vacío dejado por Estados Unidos durante la administración Bush (enfocada en Irak, Afganistán y la crisis). Por su régimen, en las relaciones con China no existen condicionamientos post-modernos, de derechos humanos, de transparencia y de corrupción, entre otros. El interés de los chinos es meramente económico. Por esto tampoco les importa los tipos de regímenes que existen en la región (Rial, 2007).

El comercio entre China y LA se disparó desde el 2000, cuando sumaba algo así como US \$ 10 millardos; para el 2008, la relación sumaba ya US \$ 140 millardos (Bridges, 2009). El país asiático está comprando zinc del Perú, cobre de Chile, acero de Brasil (donde ya es el primer socio comercial, encima de Estados Unidos, por la alianza estratégica que busca consolidar a los BRICS). Además, China está haciendo préstamos, compitiendo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Petrobras ha pedido prestado US \$ 10 millardos, Ecuador pidió prestado US \$ 1 millardo para invertir en la petrolera estatal y otros US \$1,7 para construir la hidroeléctrica más grande del país. En Costa Rica están construyendo un estadio de fútbol.

En un estudio realizado por la CEPAL, se concluyó que, en general, en el mediano plazo la integración china al comercio internacional favorece a LA. A grandes rasgos, en el mercado de Estados Unidos no existe demasiada competencia entre China y LA, donde el grado de competencia es menor en el caso de los países que exportan *commodities*. Es decir, LA exporta productos primarios a Estados Unidos, donde no tiene

competencia China (México constituye una excepción, ya que sus costos por el *boom* de China son altos a causa de las maquilas. Venezuela tiene uno de los costos más bajos. Colombia y Brasil representan aspectos intermedios dentro del espectro). Si la región logra aprovechar la coyuntura, notará que China constituye una oportunidad por su vigorosa demanda interna, particularmente de materias primas, área en la que se especializa LA<sup>22</sup>. La preocupación actual con China es coyuntural, ya que lo que ha presentado es un mero *shock* de demanda, que después se corregirá (tal como sucedió con Japón en la segunda mitad del siglo XX).

Este último punto concierne también a la UE porque el legado cultural de China en LA es hacer pensar en la existencia de una utopía realizable: después de varios sinsabores recientes en la historia china, el país recuperó su autoestima y orgullo nacional. El sentido de recuperación y de segunda oportunidad histórica es lo que hace este episodio atractivo para la dirigencia política de LA. También porque se tiene la percepción de China como contrapoder a las potencias de países desarrollados, y eso resulta atractivo para las masas latinoamericanas, dado que presenta un discurso de reivindicación de mejores condiciones económicas para las naciones más atrasadas. De acuerdo con los valores latinoamericanos, el modelo chino representa la eficiencia con que administra el cambio mediante dosis variables de mercado y control político. Esto muestra las ventajas del ejercicio del poder sobre una metodología de consenso basada en el centralismo

democrático, en contra del capitalismo sin Estado (Cesarin, 2008).

Algo que además dinamiza esta relación es la crisis internacional que ha dejado a las potencias occidentales con graves problemas económicos y con ganas inevitables de evocar políticas proteccionistas. Esto obliga a los países latinoamericanos a buscar nuevos mercados y China sobresale. Una relación similar se ha empezado a construir entre el país asiático y África, que presta dinero a países mal vistos por Occidente, como Sudán (Human Rights Watch, 2003) o Zimbabwe (Wines, 2005). No debe confundirse, sin embargo, el tipo de relación, ya que los vínculos latinoamericanos con Occidente están en sus propias raíces culturales, y los intereses chinos son meramente comerciales. A pesar de lo que muchos anhelan es poco probable que China actúe en el continente como contrapeso activo frente a Estados Unidos en materia política, ya que no le interesa en el momento.

Sabiendo esto, es necesario tener claro que las motivaciones económicas no son desinteresadas y LA debe entender que China espera algo a cambio. La región puede sacar ventaja de esta relación en la crisis internacional, asociándose a un jalonador del crecimiento como Asia. Sin embargo, como mostraba la CEPAL, el verdadero interés chino no tiende a ir más allá de las materias primas latinoamericanas y de la modernización de la infraestructura para reducir costos. No debe soslayarse tampoco la adquisición de tierras fértiles por parte de Asia en África, que es una situación que puede repetirse en LA<sup>23</sup>, donde ya varios asiáticos han venido a explotar recursos

*También porque se tiene la percepción de China como contrapoder a las potencias de países desarrollados, y eso resulta atractivo para las masas latinoamericanas, dado que presenta un discurso de reivindicación de mejores condiciones económicas para las naciones más atrasadas.*

22. Lo que los estadounidenses consideran como "Taking LA for granted".

23. Es rescatable la noción de enfermedad holandesa y de la importancia de diversificar las exportaciones buscando productos con mayor valor agregado (Blázquez-Lidoy, Rodríguez & Santiso, 2006).

*El BM estima que los flujos de capital privado decrecerán del 8,6 por ciento del PIB mundial en el 2007 al 2 por ciento en el 2009.*

naturales<sup>24</sup>. Puede ser una visión realista (entendida como el enfoque teórico propuesto por Keohane y Nye), pero es mejor estar preparado y evitar hacer muchos castillos en el aire.

La realidad continental es que el impacto de la crisis sobre LA fue significativamente menor al esperado por varios economistas, pero muy superior al discutido por muchos políticos (Argentina, Colombia, República Dominicana, México y otros países vieron en los titulares de sus periódicos algo como “nuestra economía está blindada”). Los políticos creyeron firmemente en la teoría del desacoplamiento<sup>25</sup> y observaron que la caída de las economías avanzadas, que eran las que llevaban a costas la mayor parte del consumo mundial (y sobre éste se basó el crecimiento de los últimos años), fue mucho más acentuada de lo que podrían compensar los mayores ingresos de los últimos años. El comercio internacional presentará una caída fuerte y el financiamiento muy seguramente no estará tan disponible como hace algunos años (Ocampo, 2008).

Esto no implica que LA se enfrente a un panorama sombrío. Por el contrario, se observa que en general el optimismo es superior al que podría esperarse. Tampoco significa que se pueda estar seguro de que lo peor ya pasó. Existen problemas en el horizonte para los gobiernos latinoamericanos que deben tenerse presentes si se quiere resistir efectivamente al embate de la crisis financiera global (Cárdenas, 2009).

Los datos de la actividad real y demanda agregada en LA no son buenos.

La producción industrial ha caído en casi todo el continente (14, 8 por ciento en Brasil; 13, 2 por ciento en México; 11.1 por ciento en Chile).

Aunque se dice que LA podrá salir airosa durante el segundo semestre, hay que tener presente que la contracción en la inversión ha sido de dos dígitos, lo que tendrá un impacto en el futuro de la región.

LA le apuesta al rebote en los precios de los *commodities*

El PIB chino creció “sólo” el 6,1 por ciento durante el primer trimestre de este año y sus exportaciones se contrajeron en un 26.4 por ciento en mayo. Han implementado una política de protección a ciertas industrias nacionales. Todo eso implica menos importaciones, incluidas las latinoamericanas.

Los flujos de capital privado han decrecido a tasas alarmantes.

El BM estima que los flujos de capital privado decrecerán del 8,6 por ciento del PIB mundial en el 2007 al 2 por ciento en el 2009.

Si bien se argumenta que la región no sufrirá tanto por tratarse de IED, ésta dependerá a su vez del crecimiento de las economías desarrolladas (el FMI muestra que por la contracción en Estados Unidos, UE y Japón, esto ya está sucediendo).

Centroamérica y el Caribe parecen más expuestos a la baja en los flujos de capital

24. Por ejemplo, el golpe de Estado que se presentó en Madagascar durante el primer semestre de 2009 tiene sus raíces en una sequía en Corea. El conglomerado Daewoo arrendó más de la mitad de la tierra fértil del país africano para sembrar grano y exportarlo a su país. Esto contribuyó a fomentar la impopularidad del presidente, facilitando el golpe. “Sin aqua non” Abril de 2008. [www.economist.com](http://www.economist.com)

25. De hecho, China ya hizo programas piloto en Cuba y México, donde se hicieron inversiones para el sembrado de arroz. Japón y Corea reciben alrededor del 60 por ciento de sus alimentos del exterior. Los países árabes tienen también varias adquisiciones en el continente. Para más información ver: <http://farmlandgrab.org/>

por su dependencia en el turismo y transferencias, así como por déficits en cuenta corriente y acceso limitado al crédito.

Los países más grandes dependerán altamente de la capacidad del sector privado de hacer un *roll-over*<sup>26</sup> de sus deudas.

No parece haber más municiones

La capacidad de bajar más las tasas por parte de los bancos centrales y de los gobiernos de proveer más estímulos fiscales es limitada. Inclusive en Chile ya se dice que el déficit del Gobierno es muy alto y que debe mejorarse para el próximo año.

Si la economía mundial no se recupera pronto, no hay mucho que los gobiernos puedan hacer.

Esto implica desafíos importantes para los gobiernos de turno porque el final de la crisis no está cerca, una recesión es algo mucho más grave por sus consecuencias, error en el que se incurre por definirla simplemente como dos períodos de crecimiento negativo en forma consecutiva (*The Economist*, 2008), y es bastante probable que si no se maneja con cuidado, ponga en peligro la estabilidad política. De hacerlo correctamente, los gobiernos de turno pueden salir bien librados, ya que la crisis actual no es la peor que haya visto LA, en comparación con las que tuvo al final del milenio. Durante las crisis, el público acepta un mayor involucramiento del Estado de lo que permitiría en otro contexto. Según el *AmericasBarometer 2008*, todos

los países de la región aprobaban por más del 55 por ciento un rol activo del Estado en la economía. Sin embargo, al mismo tiempo tienen cierto desdén en cuanto a su efectividad. Es una situación de *“queremos un chancho gordo, que pese poco”* (Casas-Zamora, 2009).

Los gobiernos deben, sin embargo, aprovechar la corriente estatista que se vive por la crisis económica, haciendo un viraje hacia el continente con políticas integracionistas. El momento es perfecto porque la crisis que azota a los países industrializados técnicamente obliga a LA a mirar hacia adentro, y así avanzar en el proceso de integración, profundizando los dos niveles existentes: el subregional (CAN y MERCOSUR) y el plurilateral (ALADI, CASA y ALBA). Cada uno tiene requerimientos diferentes y aspiran a alcanzar objetivos distintos. Los acuerdos subregionales son más profundos mientras que los plurilaterales tienen una agenda dispersa y compromisos más laxos.

Los acuerdos subregionales tienen el objetivo de alcanzar la integración profunda. En este caso se observa que los países sistemáticamente se han apartado de una premisa fundamental: creer en lo que acuerdan y acordar lo que creen<sup>27</sup>. Es necesario tener una estructura ordenada de la agenda que jerarquice los asuntos y que además establezca una secuencia lógica de tratamiento con relación a su contenido. Uno de los problemas más serios que tiene

*Los gobiernos deben, sin embargo, aprovechar la corriente estatista que se vive por la crisis económica, haciendo un viraje hacia el continente con políticas integracionistas.*

26. Nosotros también, sólo que en una proporción mucho menor y en un plazo mucho más largo. Por el momento, la teoría de convergencia de Solow parece cumplirse pero no estamos seguros de qué pasará en el futuro. Por eso, mejor ser cautos con cualquier afirmación.

27. Esto significa una renegociación de las deudas, prorrogándolas a una fecha posterior, donde el costo se mide por el diferencial en las tasas de interés. También implica que se sustituye un futuro o una opción que estén próximos a vencerse por otros que se venzan en el futuro, prolongando la posición mantenida. Ambas opciones son más costosas y riesgosas para el sector privado latinoamericano. Conviene recordar el involucramiento del sector privado en la crisis argentina de 2001.

el avance en el proceso de integración es la brecha que se establece entre lo declarado, lo acordado y lo que efectivamente aplican los países en sus ordenamientos domésticos. Parte de la confusión de la época actual se encuentra justamente en este fenómeno (Vaillant, 2007).

Un buen punto de partida para cumplir los acuerdos, es hacer una caracterización de las asimetrías relevantes para el proceso. Se destacan dos tipos: las estructurales y las de políticas públicas. Las primeras se refieren a los factores que reflejan la capacidad de la economía para beneficiarse del proceso de integración, tales como su tamaño, el nivel de ingreso *per cápita*, el acceso a infraestructura, las condiciones geográficas y la calidad de las instituciones; mientras que las segundas se refieren a las capacidades de algunos países (en particular los más grandes) de desarrollar políticas públicas orientadas a la promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, los incentivos fiscales y los subsidios a la producción, entre otras.

La integración es fundamental porque es uno de los puntos, en apariencia, más importantes para la UE, y su pilar comercial la había condicionado a que las negociaciones no serían con países específicos –irónicamente sus tratados son con México y Chile– sino con agrupaciones. Para la UE, la integración es el punto inicial antes de hablar del tema político, por las sensibilida-

des que pueden surgir en distintos países. Sin embargo, los enfoques empleados en la UE (bloques) y en LAC (bilaterales) no parecen conciliarse, principalmente porque la visión europea en el continente latinoamericano es tomada como una intervención (Olano, 2008)<sup>28</sup>.

Las expectativas de que se cumplan los acuerdos de asociación, cada vez parecen más distantes por varias razones: el MERCOSUR podría tener problemas en este aspecto si se materializa la entrada de Venezuela. Dentro de sus integrantes, la postura brasileña está más orientada a exportar a países en vías de desarrollo porque es en estos mercados donde están sus exportaciones con mayor valor agregado. De este modo, se ha visto una disminución de la representación diplomática en países industrializados, a la vez que se incrementa en aquellos que están en el llamado tercer mundo<sup>29</sup>. Argentina, por la forma en la que están compuestas sus exportaciones, prefiere más exportar a Asia que a Europa, al igual que Uruguay.

Dentro de la CAN, la división es complicada en varios ámbitos. En materia de política económica, Perú y Colombia abogan por una apertura, mientras que Bolivia y Ecuador mantienen una postura más proteccionista<sup>30</sup>. En seguridad se presentan divergencias en cuanto a la guerra contra el terrorismo y la droga en cada uno de los países que componen la comunidad. Aquí es preciso recordar que en el contexto

28. Los próceres del proceso de integración europeo combinaron el realismo con el idealismo. Construyeron la noción de un interés europeo vinculado con el interés nacional de los países (Lafer, 2008).

29. “Relaciones LAC-UE: un balance prospectivo, en III Cátedra de Jean Monnet en Colombia: “De Viena a Lima: ¿reforzando el diálogo entre la UE y LAC?”, Universidad Externado de Colombia, 22 de mayo de 2008.

30. Una situación similar se presenta para otros países latinoamericanos. Sin embargo, no es algo que se pueda aplicar en todos. Lo que se hace es una inversión, ya que los productos tienden a ser competidores entre países con exportaciones similares, obligando indirectamente a generar un valor agregado para las exportaciones y así crear complementariedades.

de globalización, el concepto de seguridad ha cambiado ostensiblemente, siendo algo mucho más complejo<sup>31</sup>.

Es importante tener presente que las negociaciones con ambos socios se desarrollan simultáneamente a las de la Ronda de Doha, y si bien no existe una relación formal entre las negociaciones birregionales y las globales multilaterales, tal simultaneidad ha tenido implicaciones en las respectivas estrategias negociadoras, especialmente en el caso de las de la UE con el MERCOSUR, como consecuencia de la importancia relativa que en este caso tiene la cuestión de los productos agrícolas y agro industriales.

Lo relevante es que no existe ningún condicionamiento formal que establezca una relación necesaria entre los procesos negociadores birregionales y los de Doha. Es más una cuestión que tiene que ver en cada caso específico (especialmente, productos agrícolas – tanto acceso a mercados como subsidios, acceso a mercados para productos no agrícolas, distintos tipos de servicios, entre otros) con los puntos de equilibrio que procuran lograr las distintas partes en cada frente negociador, y su relación con los que puedan finalmente articular en la Ronda de Doha (Pena, 2009).

La situación con Centroamérica y el Caribe no es más prometedora. La primera región, a pesar de tener un “acuerdo de día-

logo político y de cooperación”, firmado en Roma en el 2003, exige a Europa un acuerdo de asociación. Sin embargo, los intercambios comerciales siguen siendo mínimos, ya que Centroamérica no representa más del 0,5 por ciento del comercio exterior europeo (Drouhaud, 2006). En el Caribe, a mediados de esta década, la UE hizo una modificación para tener un sistema comercial más compatible a los lineamientos de la OMC. Con la modificación propuesta por la CE, de dejar de importar una cuota fija del Caribe (que era pagada al mismo precio que pagaban a europeos) y cambiarla por una tarifa, las economías de esta región enfrentan serias dificultades por su incompetencia productiva (*The Economist*, 2005). Esto puede estar relacionado con la propuesta de Sarkozy sobre un referendo para la autonomía de Martinica, que probablemente se extenderá a otras islas de Las Antillas por las deterioradas relaciones entre Francia y sus regiones de ultramar (*Le Monde*, 2009).

Este panorama, sumado a la coyuntura actual en la región, conduce a tener algunas dudas sobre el proceso de integración de LAC en el corto plazo, a pesar de las potencialidades<sup>32</sup>. Si bien se observa que la experiencia europea de consolidación de paz y prosperidad bajo el imperio de la ley es un símbolo de las posibilidades de pro-

31. Un escenario mencionado con respecto a la entrada en vigor del TLC de Perú con Estados Unidos, y su incompatibilidad con los lineamientos de la CAN, está en que el país sudamericano tenga que escoger entre Estados Unidos y la CAN, optando muy probablemente por el primero. Esta situación no es del todo nueva, ya que durante la década del noventa ya había salido de la comunidad. El escenario que puede presentarse es el de dos países de izquierda, junto a Colombia, propiciando el regreso de Venezuela, que alteraría la posición colombiana en el grupo, donde se verían, dada la coyuntura frente a tres opositores en materia de política exterior, lineamientos ideológicos y políticos, entre otros.

32. Puede observarse el paper presentado el año pasado por esta corporación en el Foro de Biarritz, que aborda los problemas de seguridad hemisférica que aquejan actualmente al continente. Los delitos transnacionales deben ser solucionados en un escenario donde la soberanía sea más flexible y así poder lidiar con este flagelo. La UNASUR tiene un consejo de defensa que podría evolucionar en un ente que sirva para combatir dichos problemas.

greso en asuntos humanos (Lafer), la visión cortoplacista y el proselitismo no parecen permitir que los procesos se consoliden en LA.

En el último Latinobarómetro se observó que los ciudadanos de LA sí abogan por una integración, pero preferirían que ésta fuera económica, más que política<sup>33</sup>.

Algunos resultados importantes son:

El 73 por ciento es favorable a la integración económica.

El 60 por ciento aboga también por cooperación política (11 puntos menos con respecto al 2002).

El 46 por ciento apoya la libre circulación de ciudadanos.

El 60 por ciento de los latinoamericanos estarían dispuestos a dar concesiones en pro de la integración regional. Venezuela en un 75 por ciento y Guatemala en un 46 por ciento (máximo y mínimo).

Los países más favorables a la cooperación política son: Argentina en un 79 por ciento, Paraguay en un 78 por ciento, Uruguay en un 74 por ciento y Colombia en un 71 por ciento.

Los más reacios a la cooperación son: Panamá en un 50 por ciento, Guatemala en un 49 por ciento, Honduras en un 40 por ciento.

La imagen positiva de la UE corresponde a un 59 por ciento.

Se concluye de estos resultados que los latinoamericanos quieren tener todas las ventajas sin hacer ningún esfuerzo.

Últimamente el BID ha presentado un enfoque al desarrollo basado en bienes públicos regionales<sup>34</sup> como elemento motor y catalizador de los procesos de integración regional.

Sin embargo, lo hacen imposible las insuficiencias presupuestarias de la mayor parte de los países de la región y la alta inequidad dentro de cada país, que justifica el no apostar a ninguna actividad internacional, ya que el dinero podría ser empleado en zonas marginadas del propio Estado (Torrent, 2005). Esto reduce el alcance que puede lograrse con el principio de subsidiariedad y, por lo tanto, con el modelo europeo de cohesión social que España planea ayudar a implementar a partir del 2010. Por eso es menester que la UE ayude con fondos para promover este tipo de iniciativas.

Otra conclusión es que la ayuda proveniente de la UE es fundamental, ya que existe la voluntad en LAC. El problema está en que el neopopulismo ha traído consigo un discurso polarizador, que aboga por la integración, pero sólo de aquellos que comparten ideales similares. Quienes no lo hacen son vistos automáticamente como enemigos. La polarización ha alcanzado puntos críticos como en el caso de Colombia y Ecuador—donde no ha permitido la conciliación sincera— y potencia otros casos en forma subrepticia como el que puede estarse gestando entre Perú y Bolivia. La falta de diálogo bajo esta situación debería hacer que la UE entre a mediar

*El problema está en que el neopopulismo ha traído consigo un discurso polarizador, que aboga por la integración, pero sólo de aquellos que comparten ideales similares.*

33. Los caudillismos nacionales chocan constantemente por diversas razones (se observa particularmente en la relación de Colombia con sus vecinos) y mientras no estén dispuestos a dejar el orgullo personal—que aducen es nacional— de lado para enfocarse en lo que es mejor para todos, la integración debe esperar un poco.

34. La reafirmación de identidades nacionales en LA resulta paradójica si se observa que estas identidades están delimitadas dentro de un territorio trazado por tecnócratas españoles durante la colonia, y que estos nacionalismos son cada vez más fuertes, en contra de un sentimiento común de latinoamericano.

en forma decisiva y no sólo por medio de condicionamientos para entrar a negociar.

El panorama para LA es todavía muy incierto. Como se mencionó al principio, el continente presentó un giro “contra la pobreza”, que de una u otra forma permitió la entrada al neopopulismo. Sin embargo, es un modelo que se basó en beneficios inmediatos y ya está dando muestras de desgaste. El problema es que no es posible saber qué seguirá a continuación, ya que un regreso al espectro político de derecha parece improbable, pero la continuidad de la izquierda en el poder no es algo que pueda mantenerse por más tiempo (a menos que todos los presidentes actuales logren hacer modificaciones sustanciales a sus respectivas constituciones para perpetuarse en el poder). Quedaría como solución una coalición de centro izquierda que sea pragmática y tome lo más beneficioso de ambos espectros.

La falta de asertividad de la UE en este aspecto, da la impresión de que políticamente se han desestimado los costos económicos de la relación. Si bien España es el país que más comercio tiene con la región, hasta el punto que varias de sus empresas han alcanzado el punto de no retorno, varios países de Europa, entre los que se destaca Alemania, han venido fortaleciendo sus vínculos comerciales con Latinoamérica. Sin embargo, las aspiraciones de potencia regional de Europa saltan a la vista con el fenómeno de las drogas ilícitas. En una ocasión el Parlamento Europeo pretendió despenalizar los subproductos de la planta de coca (exceptuando lógicamente la cocaína), pero la UE, al no querer

entrometerse en los ‘dominios’ de Estados Unidos, no permitió que sus propuestas de desarrollo alternativo prosperaran. Se entiende entonces cómo el 8 por ciento de éste está en manos de la UE, mientras que el 92 por ciento restante esté a cargo de Estados Unidos. Una gran pérdida ya que la UE pretende promover en mayor medida la responsabilidad compartida (Olano).

Por esto, y por las razones vistas en el apartado de la UE, se hace imperativo que LAC empiece a jugar un papel más activo en la consecución de sus objetivos. Si bien es cierto que los beneficios que se obtendrían a largo plazo serían más fáciles de lograr con la guía de alguien que haya pasado ya por ese camino, se deben tratar de crear las condiciones para que este diálogo se produzca en forma productiva y prospere en el futuro<sup>35</sup>.

#### RELACIONES UE-LAC: PROBLEMAS A LA VISTA, TODOS RESOLUBLES

Después de haber visto las situaciones internas de cada región, vale la pena rescatar algunos aspectos:

La UE no tiene una cabeza única que dirija la política exterior y lo mismo sucede con LAC. Se intuye, entonces, que el problema no es el estancamiento de las relaciones entre ambas regiones, sino la falta de suficiente asociación entre ellas. Lo que hay son múltiples mini relaciones a diferentes niveles, que no se mueven al compás de las cumbres políticas de alto nivel.

El modelo de cumbres parece, hasta cierto punto, impuesto por las circunstancias y no cumple una función distinta al de otorgar visibilidad. A menos de que

*El modelo de cumbres parece, hasta cierto punto, impuesto por las circunstancias y no cumple una función distinta al de otorgar visibilidad.*

35. La iniciativa busca facilitar fondos no reembolsables a los países que construyan bienes públicos de los que se beneficien al menos tres países. Para más información se puede consultar la página del BID.

se pacte un compromiso verdadero con tintes supranacionales, para evitar dejarlo a los vaivenes políticos, no debería esperar encontrarse más que retórica formal en sus contenidos.

La UE no está satisfecha con los avances en materia económica e institucional en LAC, pero debe comprender que, si bien se comparten valores y costumbres, la herencia cultural es distinta y, por lo tanto, el imaginario social sobre temas como la soberanía, la cohesión social y la democracia, entre otros, tiene matices distintos y debe, por esta razón, ser abordado desde una perspectiva diferente.

Al evaluar dicha relación, se observan dificultades sustantivas, debido a que la importancia de LAC es baja para la UE (exceptuando a España) y a que se percibe un distinto grado de integración. Así, la cooperación, núcleo de la política europea hacia LAC, es mejor y más positiva porque permite que los avances se hagan en forma más paralela (Laiseca, 2008). No obstante, no debe perderse de vista el costo de asociación que representa la política comercial, no sólo para LAC, sino también para la UE. Este último bloque tiene rubros que pueden ser calificados como “líneas rojas”<sup>36</sup> (la política agraria común, por ejemplo) porque representan intereses fundamentales que no pueden ser relegados por futuros socios estratégicos y sobre los que no están

dispuestos a negociar fácilmente. Estos son temas importantes para los europeos y, sin embargo, se observa que alrededor del 50 por ciento de las importaciones que hace la UE provenientes de LAC son productos agrícolas<sup>37</sup>. En comparación, las líneas rojas de LAC son significativamente menores<sup>38</sup>.

Las trabas que surgen con la coordinación tienden a embrollarse aún más si se deduce que normalmente han negociado Estados. Al llevar las propuestas a órganos supranacionales, los problemas de sincronización se complican. Por eso no deben olvidarse los distintos niveles en los que trabaja la UE, porque así cualquier negociación que esté en el pilar del comercio puede ser dialogada con algún Estado, pero finalmente se aprobará a nivel interno en la Unión, donde contribuyen actores con intereses divergentes, alterando el resultado final. En el ámbito de la cooperación, la ayuda termina llegando sólo de algún Estado con intereses específicos en la región, mermando los beneficios totales de la iniciativa.

Así pues, el diálogo político acaba convirtiéndose en una mezcla de carga de trabajo y rutina que se desarrolla según una pauta de compromisos internacionales ya adquiridos de celebración de reuniones y, como consecuencia, de producción de declaraciones. La experiencia ha demostrado que pese a la participación de los Estados miembros en estos procesos de diálogo (incluso al más

---

36. En LA no hay ningún programa de cooperación dotado de recursos económicos comparable con los programas comunitarios PHARE (para países de Europa central y del este), TACIS (para las repúblicas de la antigua Unión Soviética), MEDA (para los países terceros mediterráneos) o con el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que los Estados miembro aportan en el marco del Convenio ACP (Torrent & Francia, 2005).

Sin embargo, en la actualidad el Banco Europeo de Inversiones ha establecido una facilidad para LA, que podría significar implicación europea en el financiamiento de infraestructura (Quenan & Santiso, 2007).

37. Las líneas rojas de Europa son tan diversas, que incluyen temas como: industria, servicios, transporte marítimo, denominaciones de origen, compras públicas, minería, PAC, entre otros.

38. Europa nunca ha sido autosuficiente en cuanto al agro y la energía.

alto nivel político en el caso de las cumbres, que debería vincularlos con sus conclusiones), la única vía para darles una cierta efectividad consiste en que la comunidad tenga en cuenta los acuerdos alcanzados en sus programas y presupuestos (Torrent, 2005).

Los retornos marginales de cualquier ayuda son inmensos para los latinoamericanos y contribuyen a que se prospere en forma paulatina. En las reuniones de la EuroLat, se expande la agenda constantemente y se busca actualizar los compromisos entre las regiones. En la última sesión plenaria se aprobó<sup>39</sup> una resolución sobre el agua, acogiendo la declaración de Lima, en la que se señala explícitamente la necesidad de universalizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, dado que la principal causa de la pobreza es la falta de acceso a recursos naturales. Otros temas tratados fueron el comercio y el cambio climático, a partir de los cuales se adoptó el principio de “la cumbre de la tierra” de Río y la CMNUCC (que dice que la responsabilidad es compartida pero diferenciada). También se hizo mención a la crisis financiera y a la coordinación de políticas ¿Qué tanto se ha cumplido lo resuelto? No mucho, pero es un esfuerzo progresivo que arrojará resultados robustos, precisamente por su inclusión en programas públicos<sup>40</sup>.

La agenda pública y la visibilidad se reflejan en la estrategia de la comisión, presentada en 1995, que establece un enfoque diferenciado de aproximación hacia América Latina y el Caribe, según las necesidades de cada subregión: Centroamérica, ACP (países de África, el Caribe y la cuenca del Pacífico), CAN,

MERCOSUR, Chile y México (Ensignia, 2007). Es un enfoque beneficioso porque un error en el que se incurre constantemente consiste en ver a LA como una sola región uniforme y homogénea (Jiménez, 2007). Existe el riesgo de generar una política discriminatoria, como lo que ocurrió en la década del noventa, cuando se privilegió a MERCOSUR y se relegó a la CAN y a Centroamérica. No obstante, la intención es buena y busca trazar políticas que estén más acordes con las necesidades de cada subregión.

La solución de estas necesidades ayudaría a un problema en el que el discurso europeo no genera diferenciación alguna: las migraciones es el asunto que mayores divergencias presenta entre ambas regiones. Sobre este tema, la política implementada por la UE se ha basado en puntos como:

**Securitización inmigratoria:** se establecen trabas para la entrada cada vez mayores. Se busca desincentivar a viajeros desde sus países de origen y se exige colaboración para frenar el flujo migratorio, por medio de requerimientos engorrosos y difíciles de cumplir.

**Integración y codesarrollo:** busca mejorar el nivel de vida de los países de donde proceden los inmigrantes porque, por lo general, éstos emigran buscando mejores condiciones de vida ofrecidas por Europa.

**Selectividad migratoria:** Es un punto que está íntimamente relacionado con el primero. Hay discriminación a la hora de entrar a Europa, creando fuga de cerebros en los países en vías de desarrollo. Es la propuesta que ha hecho Sarkozy con respecto a la visa azul (Czaja, 2008), inspirada en la verde de Estados Unidos.

39. Las líneas rojas de LAC: desgravación de medidas de efecto equivalente, industria y compensación.

40. “Clausurada en Madrid la tercera sesión plenaria EuroLat” 13/04/2009 <http://euroalert.net/>

El viraje en la política migratoria (es decir, cuando se empezó a ver como un problema) se produjo a partir de 1974, al deducir que existía cierta correlación entre migración y criminalidad (Niño, 2008), con lo que se decidió regular la migración legal, privilegiando medidas en fronteras exteriores (securitización inmigratoria). Dicha visión fue reforzada con los atentados del 11 de septiembre que propiciaron dudas acerca de la seguridad de las sociedades, haciendo que ciudadanos y decisores públicos se sintieran vulnerables (Bermejo, 2007), lo que condujo a que se incrementaran las barreras de entrada. Debe anotarse que resulta curioso que aquellos que logran entrar y obtienen la ciudadanía, sólo consiguen una ciudadanía cívica, ya que si bien tienen que pagar impuestos, no tienen derecho a participar en la dinámica política. La motivación política del temor infundado en torno a la inmigración en Europa es evidente, ya que obedece a procesos políticos domésticos y percepciones del electorado. Además es bien sabido que el papel de los inmigrantes para las labores de bajo valor agregado es fundamental en las economías avanzadas<sup>41</sup>.

Visto así, pareciese que el discurso europeo no es coherente con muchas de sus acciones<sup>42</sup>. Las políticas migratorias que han sido implementadas en los últimos años no corresponden a los estatutos de derechos humanos estipulados en los compromisos

y en las constituciones internas de algunos países. La directiva de retorno, propuesta durante la presidencia francesa, atenta contra el compromiso de Montevideo sobre migraciones y desarrollo de la cumbre de jefes de Estado iberoamericanos (Bonilla y otros, 2008). Es por eso que lo mejor que puede hacer la UE es ayudar al desarrollo de LAC y mejorar el nivel de vida, para que se reduzca la emigración, ya que siempre ha estado altamente correlacionada con una crisis económica en el lugar de origen (Bonilla y otros, 2008). El problema es que LAC no es capaz de influir directamente en el cierre de fronteras europeo, que en vez de solucionar el problema generará una cultura clandestina que girará en torno a la ilegalidad<sup>43</sup>.

Todo nos lleva a aseverar que la clave de las relaciones entre UE y LAC está en la cooperación, ya que si bien el comercio es el motor más natural para la integración entre las dos regiones (dado que las asimetrías dificultan el diálogo político), su naturaleza de tipo privado no da espacio para cumplir con los otros dos pilares: cohesión y diálogo. Al quedar éstos relegados, acrecientan la percepción de que no se están obteniendo beneficios directos. Una mayor integración y coherencia en las propuestas hechas vigorizaría los puntos clave para hacer que la asociación prospere. LAC ve con admiración el proceso integracionista de la UE y quisiera emularlo. Sin embargo, carece de los elementos necesarios, ya que

41. En puntos específicos, los resultados son buenos. La UE ha destinado 22 millones de euros para impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en Latinoamérica en las áreas de educación, sanidad, administración y ciencia. El programa, denominado @LIS2 pretende emplear esas tecnologías para provocar un cambio estructural al hilo de la crisis económica en la región que aúne competitividad, cohesión social y sostenibilidad ambiental (*Invertia*, 2009).

42. Para profundizar en este tema, puede verse el documento elaborado para el Foro de Biarritz pasado por FLACSO Ecuador.

43. Acá vale la pena retomar un paper presentado en el Foro de Biarritz de 2008, donde se presentan las migraciones como uno de los mayores problemas que se debe resolver entre ambas regiones.

los estadios de desarrollo en los que cada uno se encuentra son muy distintos.

Un buen comienzo sería que Latinoamérica empiece a actuar con más dinamismo y menos complacencia. Muchos de los avances son buenos, pero en ocasiones no son suficientes. Además, la UE muchas veces no tiene presente las diferencias con LAC en relación con sus equivalentes funcionales, por lo que intenta imponer su ideología y condiciona la ayuda. Aquí es cuando LAC debe buscar mayores canales para conciliar visiones, siendo imperativo siempre que la UE esté abierta a nuevas ideas.

#### **CONCLUSIÓN: MEJOR ENFOCARSE EN LO QUE LOS UNE, NO EN LO QUE LOS SEPARA**

Cuando se convocó inicialmente a la Cumbre de Río, se pensó que se tendría la posibilidad de instaurar un nuevo orden mundial. No obstante, las ilusiones fueron desvanecidas por la marcada asimetría de las relaciones. Un problema mayor en éstas se da en las diferentes percepciones existentes entre Europa y LA con respecto al concepto de soberanía y a las diferentes posiciones que cada uno ocupa dentro del sistema internacional.

Es importante reiterar que Europa no habla todavía con una sola voz, por lo que su política exterior (PES) sigue siendo irrelevante, dada la ausencia de métodos institucionales y materiales tangibles. Además, el alargamiento bloquea el diálogo con LA, ya que no hay una tradición entre regiones (LA y Europa del este en particular), que permita escalar en nivel de importancia dentro de las políticas comunitarias. Además, la UE presenta una fatiga por la ampliación, reforzada por las tendencias paternalistas. Todo eso enaltece las dificultades de llegar a acuerdos

con una región que necesita ayuda, y que no es considerada un actor relevante para la política exterior, por su poca importancia relativa en materia geopolítica, dado que la UE insiste en mantenerse como potencia regional, cuidando sus alrededores.

Por su parte, en LAC el intento de liderazgo de ciertos países mina el proceso de integración interno (que asentaría una sola voz coherente y con más peso al momento de negociar) porque se tiende a llegar a las cumbres con una agenda propia. En la relación UE-LAC no hay homogeneidad en política exterior y sus visiones del multilateralismo difieren en materia de toma de decisiones. La reorientación de las dimensiones en las que se toman estas decisiones desplaza la influencia europea en el continente.

Sin embargo, a lo largo del ensayo se ha intentado argumentar que el estancamiento se presenta en el ámbito público, por las realidades que cada región vive en su interior, algo que no aplica para el dinamismo establecido por el sector privado. Normalmente cuando se hace referencia a las relaciones entre las dos regiones, se menciona el incremento de la IED, donde UE es ya el socio principal de LA. Cuando esta inversión proviene de algún Estado es normalmente porque se hace a nombre propio o porque respalda o representa capitales particulares.

Para LA resulta fundamental intentar llevar la relación al próximo nivel, porque la política y percepción que tiene la UE del mundo beneficiaría al continente americano en los problemas que más lo aquejan: pobreza, inequidad, corrupción, entre otros. Los vaivenes políticos socavan el progreso por no aceptar el avance propuesto del exterior, un avance que es también rígido, ya que no tiene presente las realidades particulares

*Cuando se convocó inicialmente a la Cumbre de Río, se pensó que se tendría la posibilidad de instaurar un nuevo orden mundial.*

*Si se logra sincronizar un solo proceso de integración, la voz unificada de Latinoamérica tendrá más atención en Europa.*

del continente latinoamericano. Si bien la Comisión ha hecho modificaciones, desde la década del noventa no se ha presentado un cambio sustancial en la política de la UE y sólo se han hecho pequeñas modificaciones para llegar a las cumbres con una aparente actualización. La culpa recae en LA por no exigir que esto cambie y porque la puesta en marcha de cualquier asunto está estancada, debido a la saturación causada por los diversos procesos de integración que quiere lograr al mismo tiempo (subregionales y plurilaterales, todo al mismo tiempo).

Si se logra sincronizar un solo proceso de integración, la voz unificada de Latinoamérica tendrá más atención en Europa. Es criticable que se haya escogido el comercio como vehículo para lograr este cometido, dado que dentro de LA las economías son competidoras, lo que hace evidente que debe cambiarse el esquema y motor de integración intra continental. Se ha propuesto la energía, pero es una apuesta arriesgada que requiere, al menos, un análisis muy riguroso. Es necesario tener presente que el contexto en el cual se desarrolla la iniciativa está signado por dos procesos globales: el agotamiento de los recursos fósiles a escala planetaria y las limitaciones a su utilización, asociados ambos factores al

problema del cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, dado que la UE y LA presentan características de economías complementarias, el comercio sí parece ser un vehículo útil para la integración. Ya se ha mencionado que su naturaleza privada relega los otros dos pilares de diálogo y cohesión social, fundamentales en la relación, pero puede verse como algo transitorio, mientras se establece un diálogo verdadero entre ambas regiones (probablemente se necesite más voluntad europea en este sentido). En el futuro, el motor idóneo para fundamentar la relación es la cohesión social, pero LA todavía no ha hecho nada para que en el 2013 (cuando se hará el nuevo plan de cooperación) la región sea más relevante bajo el radar de la UE y así se pueda elaborar un presupuesto más funcional. Por eso debe preocuparse por integrarse con aquellos países europeos con los que no tiene relaciones para que cualquier diálogo que quiera llevar dentro de la UE tenga menos problemas.

Las agendas no son disímiles y pueden lograrse vastos acuerdos. Se observan muchas potencialidades que podrían ser aprovechadas si se encuentra la voluntad en ambas regiones.

---

## REFERENCIAS

- ADN. (2009). España propondrá extender a LA el modelo de cohesión social de UE. [Versión electrónica]. Recuperado el 10 de junio de 2009, de <http://www.adn.es>
- Aldecoa, F., & Guinea, M. (2008). El rescate sustancial de la Constitución europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto. Recuperado el 20 de febrero de 2008, de <http://www.realinstitutoelcano.org>
- BBC. (2006). Furia húngara por mentiras. Recuperado el 19 de septiembre de 2006, de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_5359000/5359882.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_5359000/5359882.stm)
- Bermejo, R. (2007, febrero). Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología. *ARI*, 18.

- Blázquez-Lidoy, J., Rodríguez, J., & Santiso, J. (2006, diciembre). ¿Ángel o Demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina. *Revista de la CEPAL*, 90, 17-43.
- Bonilla, A., Herrera, G., & Ramírez, J. (2008, noviembre). Migraciones latinoamericanas: proceso político, flujos y remesas. FLACSO Ecuador. Ponencia presentada en el Foro de Biarritz, Francia.
- Bridges, T. (2009). China replacing U.S. as top trade partner in Latin America. Recuperado el 8 de junio de 2009, de <http://www.mcclatchydc.com>
- Broder, H. Europeans Voters Know What They Don't Want. Recuperado el 18 de mayo de 2009, de <http://www.spiegel.de>
- Cárdenas, M. (2009). Latin America and the Economic Crisis: Designing and Implementing Stimulus Policies. Recuperado el 25 de junio de 2009, de <http://www.brookings.edu>
- Casas-Zamora, K. Four Reflections on the Political Consequences of the Economic Crisis in LA. *Center for Hemispheric Policy*, University of Miami. Junio 25 de 2009
- Cesarín, S. El poder de China en relación con América Latina. *Archivos del Presente*, No 46.
- Czaja, M. (2008). Le pacte sur l'immigration validé. Recuperado el 25 de septiembre de 2008, de [http://www.rfi.fr/actufr/articles/105/article\\_72788.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/105/article_72788.asp)
- De Vasconcelo, A. (2008). La nueva política exterior. *Archivos del Presente*, No 46.
- De Villepin, D. (2008). Europa hoy: desafíos y Perspectivas. *Archivos del Presente*, No 46.
- Drouhaud, P. (2006). Amérique Centrale – Union Européenne, vers un partenariat rénové. *Géoéconomie*. No 37.
- Ensignia, J. (2008). Las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: impactos de las cumbres en la perspectiva de Lima 2008. Serie Análisis y Propuestas del Friedrich Ebert Stiftung, Editorial, febrero de 2007.
- Guérot, U. The EU Presidency Is Too Big for Small Nations. Recuperado el 29 de junio de 2006, de <http://www.spiegel.de>
- Human Rights Watch. China's involvement in Sudan: Arms and Oil. Recuperado en septiembre de 2003, de <http://www.hrw.org/reports/2003/sudan1103/26.htm>
- UE destina 22 millones de euros a impulsar uso de tecnologías en LA. Recuperado el 17 de marzo de 2009, de <http://ve.invertia.com>
- Isbell, P. Energía y Geopolítica en América Latina. (2008). [Versión electrónica]. Recuperado el 27 de febrero de 2008, de <http://www.realinstitutoelcano.org>
- Jiménez, T. (2007, junio). Intervención de la Secretaría de Estado para Iberoamérica en la presentación del anuario iberoamericano. *ARI No 44*.
- Krugman, P., & Obstfeld, M. (2001). *Economía Internacional, Teoría y Política*. Madrid: Pearson Educación S.A.
- Lafer, C. (2008) *Un bien público internacional*. *Archivos del Presente*, No 46.
- Le Monde. Entre Nicolas Sarkozy et les Antilles, des relations sans passion. [Versión electrónica]. Recuperado el 25 de junio de 2009, de [http://www.lemonde.fr/politique/article/2009/06/25/entre-nicolas-sarkozy-et-les-antilles-des-relations-sans-passion\\_1211332\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2009/06/25/entre-nicolas-sarkozy-et-les-antilles-des-relations-sans-passion_1211332_823448.html)
- Le Monde. (2009). La Suède prends les rênes d'une Union Européenne en plein transition. [Versión electrónica]. Recuperado el 25 de abril de 2009, de <http://www.lemonde.fr>
- Nair, S. (2009). Reinventar Europa. *El País*. [Versión electrónica]. Recuperado el 1 de junio de 2009, de <http://www.celare.org>

- Ocampo, J.A. (2008). La crisis financiera mundial y su impacto sobre LA. Informe del PNUD “Estado, Democracia y mercado: Informe regional sobre la democracia en LA”.
- Palmer, J. (2006). Europe’s enlargement problem. Recuperado el 23 de mayo de 2006, de <http://www.opendemocracy.net>
- Peña, F. (2009). Las perspectivas de concreción de los acuerdos pendientes entre la UE, el MERCOSUR y la CAN. Estudio elaborado para el CIDOB. Febrero de 2009
- Pisani-Ferry, J., & Sapir, A. (2009). Capeando el temporal: la gobernanza en la Zona Euro en los buenos tiempos y en los turbulentos.
- Quenan, C., & Santiso, J. L’Europe et l’Amérique latine. *Ramses*, (en línea), [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Ramírez, S. La V Cumbre de las Américas: entre pasado y futuro. Recuperado el 20 de abril de 2009, de <http://www.razonpublica.org.co>
- Reynié, D. (2009). L’émergence d’un nouveau sentiment Européen. *Le figaro*. [Versión electrónica]. Recuperado el 18 de mayo de 2009, de <http://www.lefigaro.fr>
- Reynié, D. (2009). Les raisons variées de l’Eurosepticisme. *Le figaro*. [Versión electrónica]. Recuperado el 18 de mayo de 2009, de <http://www.lefigaro.fr>
- Reynié, D. (2009). Ce que les jeunes demandent à l’Europe. *Le figaro*. [Versión electrónica]. Recuperado el 18 de mayo de 2009, de <http://www.lefigaro.fr>
- Rial, J. (2007). Escenarios de política exterior que influirán en América Latina. Recuperado en diciembre de 2007, de <http://www.offnews.info>
- Rojas, R. (2009). España y América Latina. Recuperado el 15 de julio de 2009, de <http://www.portafolio.com.co>
- Rouquié, A. Diálogo con JOZAMI, Aníbal. (2008). Las condiciones de la Democracia. *Archivos del Presente, No 42*.
- Roy, J. (2008). El tratado de Reforma. *Archivos del Presente No 46*.
- Torrent, R., & Francia, J. (2005). Las relaciones UE-LA en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. *OBREAL/UELARO*.
- The Economist, (2005). Après mai, le déluge?. <http://www.economist.com>
- The Economist. Living and dying on history and artificial economic sweeteners. Recuperado en septiembre de 2005, de <http://www.economist.com>
- The Economist. (2006). Surprise. Recuperado en septiembre de 2006, de <http://www.economist.com>
- The Economist. (2006). Abroad be dangers. Recuperado en agosto de 2006, de <http://www.economist.com>
- The Economist. (2006). The return of Populism. Recuperado en abril de 2006, de <http://www.economist.com>
- The Economist. (2008). Redefining Recession. Recuperado en septiembre de 2008, de <http://www.economist.com>
- The Economist. (2008). In the nick of time: A special report on UE enlargement. Recuperado el 31 de mayo de 2009, de [http://www.economist.com/specialreports/displayStory.cfm?story\\_id=11436623](http://www.economist.com/specialreports/displayStory.cfm?story_id=11436623)
- Torrent, R. Repensar las cumbres UE – LAC tomando conciencia de sus fundamentos institucionales. *OBREAL/UELARO*, (en línea), [http://www.obreal.org/obreal/articulos.php?idpublicacion\\_mediateca=6](http://www.obreal.org/obreal/articulos.php?idpublicacion_mediateca=6). [Consultado septiembre de 2005]

- Vaillant, M. (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. *CEPAL, Serie Comercio Internacional 83*.
- Volkery, C. (2009). UE auf der Zielgeraden zum Lissabon-Vertrag. Recuperado el 19 de junio de 2009, de <http://www.spiegel.de/www.spiegel.de>
- Wines, M. Zimbabwe's future: made in China. Recuperado el 25 de julio de 2005, de <http://www.nytimes.com>
- Zogby International. Majority of Americans understand little about Latin American Neighbors. Recuperado el 10 de agosto de 2007 de <http://www.zogby.com>