

## Publicaciones recientes

### Álvaro Camacho Guizado (Editor)

NARCOTRÁFICO:  
*Europa, Estados Unidos,  
América Latina.*  
Bogotá: Universidad de los Andes.

### Santiago Mora

AMAZONÍA.  
*Pasado y presente de un territorio  
remoto. El ámbito, la historia y la  
cultura vista por antropólogos y  
arqueólogos.*  
Bogotá: Fondo de Promoción de la  
Cultura del Banco Popular,  
Universidad de los Andes.

### Margarita Serje

EL REVÉS DE LA NACIÓN.  
*Territorios salvajes, fronteras y  
tierras de nadie.*  
Bogotá: Universidad de los Andes.

Libro ganador del Premio Anual  
de la Fundación Alejandro  
Ángel Escobar (2006).

### Hugo Fazio Vengoa

RUSIA EN EL LARGO SIGLO XX.  
*Entre la modernización y la  
globalización.*  
Bogotá: Universidad de los Andes.

El presente libro analiza la manera cómo las relaciones europeo latinoamericanas transitaron de un estado de gran euforia a inicios de la década de los noventa a otro de decepción y apatía en nuestro presente más inmediato.

En los inicios de la década de los noventa reinó un inusual clima de optimismo e ambas orillas del Atlántico en torno a las posibilidades que encerraban las relaciones europeo-latinoamericanas. esta confianza en las potencialidades que deparaba la situación entonces presente y las perspectivas que se abrían de cara al futuro inmediato, se fundamentaba en varios elementos aparentemente inconexos en cuanto a su naturaleza, representación y sentido, pero que, en su conjunto, parecían acreditar la idea de que el mundo estaba ingresando a una promisoriosa nueva época histórica, en un compartido tiempo mundial, y en un escenario en el cual los vínculos entre los países y regiones compartían cualidades totalmente nuevas. Paradójicamente, los mismos elementos que en su momento crearon confianza y el optimismo, terminaron siendo los factores que alimentaron la apatía y, por qué no decir, incluso una elevada dosis de indiferencia y desconfianza en las relaciones mutuas.



La Unión Europea y América Latina:

Hugo Fazio Vengoa

# La Unión Europea y América Latina:

## una historia de encuentros y desencuentros

Hugo Fazio Vengoa

## Autor

Hugo Fazio Vengoa es profesor titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes. Se graduó como historiador en la Universidad Amistad de los Pueblos, Moscú. Posteriormente obtuvo un magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y un Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina.

Ha publicado varios libros sobre temas internacionales, entre los que se destacan: *Rusia en el largo siglo XX. Entre la modernización y la globalización; El mundo en los inicios del siglo XXI. ¿Hacia una formación social global?; La globalización en Chile: entre el Estado y la Sociedad de mercado; Escenarios globales. El lugar de América Latina; el Mundo después del 11 de septiembre, El mundo frente a la globalización. Diferentes maneras de asumirla; La globalización en su historia; La globalización: discursos, imaginarios y realidades; El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina; La política internacional de la integración europea; Después del Comunismo. La difícil transición de la Europa Centro Oriental y La Unión Soviética: de la Perestroika a la Disolución.*

LA UNIÓN EUROPEA  
Y AMÉRICA LATINA:  
UNA HISTORIA DE ENCUENTROS  
Y DESENCUENTROS

HUGO FAZIO VENGOA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - CESO

Fazio Vengoa, Hugo Antonio, 1956-  
La Unión Europea y América Latina : una historia de encuentros y desencuentros / Hugo Fazio Vengoa. — Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Ediciones Uniandes, 2006.

152 p. ; 17 x 24 cm.

ISBN 978-958-695-255-2

1. América Latina – Relaciones exteriores – Países de la Unión Europea 2. Países de la Unión Europea – Relaciones exteriores – América Latina I. Universidad de los Andes (Colombia). CESO III. Tit.

CDD 327.804

SBUA

Primera edición: noviembre de 2006

© Hugo Fazio Vengoa  
© Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales - CESO  
Carrera. 1ª No. 18ª- 10 Ed. Franco P. 5  
Teléfono: 3 394949 – 3 394999. Ext: 3330 – Directo: 3324519  
Bogotá D.C., Colombia  
<http://faciso.uniandes.edu.co/ceso/>  
[ceso@uniandes.edu.co](mailto:ceso@uniandes.edu.co)

Ediciones Uniandes  
Carrera 1ª. No 19-27. Edificio AU 6  
Bogotá D.C., Colombia  
Teléfono: 3 394949- 3 394999. Ext: 2133. Fáj: Ext. 2158  
<http://ediciones.uniandes.edu.co>  
[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

ISBN: 978-958-695-255-2

Diseño carátula: Magda E. Salazar  
[magda.esperanzas@gmail.com](mailto:magda.esperanzas@gmail.com)

Diseño, diagramación e impresión:  
Corcas Editores Ltda.  
Calle 20 No. 3-19 Este  
Bogotá D.C., Colombia  
Teléfono: Pbx. 3419588  
<http://www.corcaseditores.com>  
[info@corcaseditores.com](mailto:info@corcaseditores.com)

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	VII
LA UE Y AMÉRICA LATINA:	
ENTRE EL OPTIMISMO Y LA INDOLENCIA .....	1
Los disímiles esquemas de inserción .....	1
Las anómalas relaciones entre los procesos de integración .....	13
La dimensión política contribuye al acercamiento entre las partes .....	30
Perfil en lugar de relaciones .....	33
LAS ASIMETRÍAS EN LAS RELACIONES .....	39
Las jerarquías de preferencias internacionales .....	39
La brecha entre las expectativas y las capacidades .....	47
La disimilitud de los procesos de integración .....	53
La disimilitud de las trayectorias de desarrollo .....	55
Interés político versus preferencia económica .....	57
LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS:	
UNA RÁPIDA MIRADA AL RETROVISOR .....	65
La especificidad de los países latinos de la UE .....	69
Auge y desgaste de las relaciones .....	78
LA ATRACCIÓN DE LA UE Y DE AMÉRICA LATINA:	
¿DIVERGENTES O EXCLUYENTES? .....	83
LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS EN LOS INICIOS DEL NUEVO SIGLO .....	95

LAS RELACIONES ECONÓMICAS INHIBEN EL POTENCIAL DE ASOCIACIÓN .....	109
A GUISA DE CONCLUSIÓN. ALGUNAS IDEAS PARA REPENSAR EL MARCO DE LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS .....	119
BIBLIOGRAFÍA .....	129

## PRESENTACIÓN

Quizá a más de uno le pueda parecer una vulgar exageración, pero no sería difícil demostrar que a lo largo de la última década y media se ha vertido más tinta en publicaciones -libros y artículos-, para no hablar de las millares páginas virtuales, antes simplemente inexistentes, sobre las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros con América Latina, que en el largo medio siglo que lleva en funcionamiento el experimento de integración europea.

Esta mayor profusión de trabajos, con el consabido interés que comportan, no ha sido fruto de la casualidad. Después de incontables y, por lo general, infructuosas iniciativas, con sus acostumbradas rimbombantes y rocambolescas declaraciones, propuestas, resoluciones, fotografías y banquetes, fue sólo hace una veintena de años cuando comenzaron a materializarse los vínculos entre algunos países y los procesos de integración de América Latina y Europa Occidental.

Si bien puede fácilmente documentarse que hace poco más de dos décadas comenzó el recorrido de estas relaciones, en realidad fue sólo en la última década del siglo pasado cuando estos vínculos, encuentros, contactos, formas incipientes de interdependencia, cooperación y reciprocidades se tornaron cotidianos y permanentes, y produjeron unas tonalidades de interdependencia que presagiaban que se estaba entrando en un estadio caracterizado por inéditas formas de regularidad y de sistematización en los tipos de vinculación.

De este razonamiento se puede inferir un importante conjunto de ideas que ayuda a entender una de las principales particularidades que encierran estos vínculos: nos encontramos frente a un conjunto de relaciones relativamente noveles, las cuales carecen de una proyección o de una dilatada densidad histórica. Claro está que no faltarán los habituales adoradores de los orígenes, los que, en este caso, y

como en tantos otros, pecando de un exceso de historicismo vulgar, nos recordarán que las raíces son mucho más profundas, porque se remontan a los pasados coloniales y colonialistas de ciertas metrópolis europeas en suelo americano.

Nosotros, por el contrario, si bien tenemos en alta estima a la disciplina y a los enfoques de la historia, como el lector podrá comprobar más adelante, consideramos que esos procesos pasados se ubican en registros históricos muy distintos de los actuales, razón por la cual consideramos que no se puede extrapolar y tampoco se puede deducir de esas dinámicas ningún itinerario de continuidad cultivadas por las partes, que le proporcione viscosidad y consistencia a los tipos de relaciones que las partes cultivan en el presente más inmediato.

La afirmación que acabamos de realizar –la constatación de una relativa inmediatez temporal en el surgimiento de los vínculos entre europeos y latinoamericanos– constituye un adecuado punto de arranque para entender la naturaleza de esta vinculación y es también, a nuestro modo de ver, una adecuada perspectiva la cual permite observar desde un ángulo novedoso la esencia de estas relaciones.

Primero, porque convierte al enfoque que, en su momento, hemos denominado “la historia del tiempo presente”<sup>1</sup> en una perspectiva de análisis que permite dar cuenta de la trayectoria y de las vicisitudes recorridas por las partes en sus vinculaciones mutuas. La importancia de optar por un enfoque como este consiste en una perspectiva que destaca la manera como el desarrollo histórico contemporáneo, con toda su carga de contingencias, ha moldeado y, en ocasiones también, ha modificado el curso y el sentido de las relaciones europeo-latinoamericanas. Es igualmente una perspectiva a partir de la cual se infiere que estas relaciones no pueden abordarse al margen de las innumerables variaciones experimentados por el denominado “sistema mundial” en este breve, pero intenso período.

Segundo, la exigüidad de la densidad histórica que comportan estas relaciones insta a entenderlas no como cosas dadas, como si fueran portadoras de una esencia invariable, sino como un proceso reflexivo, de aprendizaje, en permanente construcción, con aciertos y errores en la búsqueda de sentido y proyección de las mismas. Es precisamente en este punto donde la mayor parte de los estudios internacionales convencionales se quedan a medio camino, porque, por regla general, presuponen en sus análisis la existencia de una estructura, un sistema, una proyección o de un sentido inmanente al fenómeno estudiado. Al respecto, no está demás recordar las sabias palabras de Albert Einstein, cuando sostenía: “No es posible resolver un problema

---

1 Hugo Fazio Vengoa, “La historia del tiempo presente: una historia en construcción” en *Historia Crítica* N. 17, diciembre de 1998, pp.47-57.

utilizando el mismo lenguaje que dio origen al problema”<sup>2</sup>. Las relaciones europeo-latinoamericanas no pueden decodificarse ni menos aún comprenderse si nos limitamos a enunciarlas a partir de los presupuestos en que ellas mismas se conciben y autodefinen, y menos aún podemos sugerir perspectivas para redimensionar la calidad de estos vínculos y atacar sus variadas malformaciones.

A diferencia de aquellas situaciones contemporáneas que se erigen sobre un amplio trasfondo histórico -densidad que crea unos determinados lineamientos, los cuales se convierten en regularidades que sirven para explicar importantes propiedades de las expresiones más actuales-, en el caso que aquí nos interesa y debido a que los vínculos todavía se encuentran en proceso de formación y de maduración, la aleatoriedad, las contingencias y la existencia de una pluralidad de posibles evoluciones quedan incluidos como atributos permanentes. Las relaciones europeo-latinoamericanas contemporáneas son, en su esencia, vinculaciones escasamente estructuradas y, por ende, poco predecibles en cuanto a sus posibles evoluciones y resultados. Entender su recorrido en este breve intervalo de tiempo es comprender algunas propiedades esenciales de su naturaleza, sentido, proyección y alcance.

Tercero, en la medida en que las actuales relaciones europeo-latinoamericanas carecen de una dilatada densidad histórica, se puede inferir que es inexistente cualquier tipo de condicionantes estructurales que puedan actuar como soportes de las mismas. Esta insuficiencia histórica resulta ser un asunto muy importante, porque permite entender el hecho de que el papel configurador se traslade a las actividades y a las preferencias de los distintos agentes que participan en la puesta en escena de tales vínculos.

Como en este caso no hay pautas predefinidas, las reglas y los marcos que estructuran de las relaciones son construcciones variables que resultan de las relaciones de fuerza, de los intereses y de las dinámicas que se presentan entre los distintos agentes participantes tanto públicos como privados. Esta característica, la cual podría interpretarse a primera vista como una desventaja, como una insuficiencia, es un inconveniente más aparente que real. En la indefinición descansa su gran fortaleza, porque la indeterminación puede llegar a convertirse en una gran oportunidad siempre y cuando los actores participantes logren suministrarle el necesario contenido.

Cuarto, la historicidad también participa en la inteligibilidad del fenómeno desde otro ángulo. Si estas relaciones se hubieran estructurado dentro de un guión internacional particular, como hubiese sido el caso durante la época de la Guerra

---

2 Citado en Manfred Max-Neff, “El poder en la globalización” en *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, volumen 24, 2006, pp. 27.



Fría, con toda seguridad estos vínculos hubieran tenido que acomodarse a ese ordenamiento, y sus lineamientos fundamentales hubieran alcanzado una determinada solidez debido a la contundencia de los referentes predominantes dentro del esquema bipolar. Pero como este no ha sido el caso, porque tal marco de relaciones surgió sólo en la segunda mitad de la década de los ochenta, las sutilezas, los giros y las argucias de la historia le han dejado una impronta particular. Las dos décadas que nos separan de esa crucial fecha —el desmoronamiento del sistema socialista— ha sido un breve, pero intenso período, salpicado por grandes redefiniciones del escenario mundial (v. gr., el fin de la contienda bipolar, variadas arquitecturas de lo internacional con sus correspondientes intentos de “órdenes” y “desórdenes” mundiales, la intensificación de la globalización, etc.), las cuales han alterado no sólo el contexto, sino también el sentido y la direccionalidad de los vínculos.

Esta permanente e indefinida coyuntura histórica le ha estampado un sello especial a estas relaciones, por cuanto ha obligado a que se ejecuten permanentes reajustes y redefiniciones, muchos de los cuales escapan a la voluntad, al interés, a la capacidad o al accionar de los distintos agentes que participan de modo más directo en la estructuración de estos vínculos. Es decir, el abigarrado presente en el que se han desenvuelto estas relaciones conduce a que estos vínculos birregionales tengan que concebirse como parte de la interioridad del mundo y no como unas acciones externas las cuales asumirían voluntariamente las partes. Europa, América Latina y, asimismo, sus relaciones mutuas deben pensarse como segmentos o intervalos en los cuales se realiza la naciente política interior global. El cambio de época en el que se inscriben estos vínculos, ayuda también a explicar porqué el camino recorrido por las relaciones europeo-latinoamericanas haya sido tan sinuoso. Empezar este ejercicio de reconstrucción histórica no sólo nos muestra las transformaciones que ha experimentado lo internacional a lo largo de estos años, también precisa el significado, los potenciales, obstáculos y dificultades que han caracterizado a estas relaciones y sugiere, por último, elementos para volver a infundirle dinamismo a dichos vínculos.

La importancia que en nuestro presente han adquirido estos cuatro elementos señalados sucintamente, nos llevan a concluir que ya es hora de que las relaciones europeo-latinoamericanas dejen de concebirse, tal como se ha hecho hasta la fecha, es decir, como una presentación, problematizada o no, de los vínculos construidos por las partes. Se debe, por el contrario, optar por un enfoque que nos permita comprender el lugar, los usos, los alcances y las variaciones asignados por los múltiples agentes le han asignado a tales relaciones a lo largo de estas dos décadas. Pero se debe también recurrir a una perspectiva que instruya sobre la manera cómo las diferentes dinámicas planetarias han permeado, aconducido, distorsionado y reorientado dichas relaciones. Es ésta la primera razón de por qué hemos deseado la posibilidad

de acometer un análisis convencional, tal como se desprendería de las propuestas usuales de las teorías de las relaciones internacionales. Ese sería, a nuestro modo de ver, un análisis plano, previsible y con una alta dosis de formalismo, el que no permite comprender la complejidad de nuestro presente y, menos aún, el sentido de este marco de relaciones.

El segundo motivo de la anterior escogencia interpretativa obedece a la compleja naturaleza de los principales actores de esta trama. La Unión Europea, América Latina y el Caribe suman en conjunto más de medio centenar de países, o sea, poco más del 25% de todas las organizaciones estatales que existen hoy en el mundo. Este dato, sin duda, es muy elocuente con relación a otra dificultad que plantea el problema. Por lo general, cuando se habla de estas regiones, se alude a grandes unidades: la Unión Europea, América Latina y el Caribe, como si cada una de ellas fuera una entidad que comportara determinadas propiedades homogéneas. Pero detrás de esta aparente homogeneidad, se encuentran constelaciones espaciales que encierran enormes y, en perspectiva, crecientes formas de diversidad. Los 58 Estados mencionados difieren en términos de lo que han sido sus propias trayectorias históricas, disponen de desiguales niveles de desarrollo, incluyen diferentes formas de modernidad, recaban sus identidades en distintos elementos, se muestran disímiles en términos de cultura y opciones de futuro, disponen de diversos registros en cuanto a la historia y al alcance que le asignan a las relaciones internacionales, en general, y a estos vínculos de modo particular.

Pero no sólo son constelaciones complejas en lo referente al sentido de sus propios recorridos históricos; también son imprecisas en términos geográficos. Es evidente que desde hace algunas décadas América Latina ha desbordado su territorio<sup>3</sup>. El término ya no se refiere únicamente al espacio comprendido entre el sur del Río Grande y la Patagonia. También incluye, entre otros tantos elementos, a los millones de latinoamericanos que viven en Estados Unidos y en Europa, los cuales, contribuyen con sus remesas al sostenimiento económico de sus ciudadanos en varios países de la región.

Lo mismo es válido en el caso de Europa y más aún cuando se analiza la Unión Europea. Ambas designaciones –Europa y Unión Europea– son también unos conceptos cambiantes más que unas evidentes y formadas unidades geográficas: ninguna de ellas dispone de una espacialidad concreta. Si nos remitimos al concepto de Europa, debemos recordar que la caída del muro de Berlín acabó con dos nociones las cuales, en su momento, comportaban una cierta coherencia geopolítica: la Europa Occidental y la Europa Oriental. La destrucción de la Cor-

---

3 Néstor García Canclini, *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Barcelona, Paidós, 2002.

tina de Hierro le devolvió toda su actualidad a la pregunta ¿Qué es Europa?<sup>4</sup> Hoy por hoy, cuando un mayor número de Estados reclaman su pertenencia europea, tal como quedó demostrado con la revolución naranja en Ucrania, las fronteras este y sureste de Europa no culminan en línea alguna, sino que se diluyen en algunos parajes de Turquía y de Rusia.

Una situación análoga se presenta con la Unión Europea. Podemos observar que, en sus orígenes, el experimento comunitario reunía a seis países (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo). Después fueron nueve (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca), diez (Grecia), doce (España y Portugal), quince (Finlandia, Suecia y Austria) y hoy por hoy veinticinco (Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta y Chipre) y probablemente en los próximos meses alcance la cifra de veintisiete, con la incorporación de Bulgaria y Rumania.

Estas sucesivas ampliaciones hablan por sí solas de que la Unión Europea es una espacialidad variable, que incluye a pueblos distintos, portadores de disímiles personalidades históricas. En un futuro no muy lejano puede superar los treinta miembros. La situación será más compleja aún si tenemos en cuenta que entre los candidatos para ingresar en un futuro todavía incierto se encuentra un país como Turquía, que llevará la frontera oriental de la UE hasta Georgia, Armenia, Irak, Irán, Siria y el Líbano. Evidentemente, debido a esta heterogeneidad no podemos imaginar que dicha entidad política se comporte en sus relaciones internacionales como un “actor racional”, tal como se infiere, por lo general, de la mayor parte de los estudios internacionales, cuando en la práctica esta organización se encuentra compuesta por una gama tan variada y cambiante de pueblos.

Las dificultades enfrentadas al pretender hablar sobre estas regiones, se pueden también observar desde otro ángulo. No hay una completa congruencia entre la espacialidad que abarcan las dinámicas de integración con las regionalizaciones naturales que en el tiempo se han forjado. En Europa Occidental se ha conformado un arco mediterráneo que se extiende de Barcelona a Génova, atravesando y articulando a Montpellier, Marsella y Niza, y sobresale la imponente y dinámica “banana azul”, que se extiende desde Londres hasta el norte de Italia, cruzando todo el eje renano, el cual concentra gran parte de los centros urbanos, la producción, los servicios y las actividades de investigación y desarrollo de Europa<sup>5</sup>.

En América Latina se presenta una situación parecida, toda vez que no existe un solo gran proceso de macro regionalización, sino diferentes acuerdos de alcance

---

4 Véase, Hugo Fazio Vengoa, Editor, *¿La gran Europa?*, Bogotá, IEPRI y Ecoe Editores, 1997.

5 Régis Bénéchi, *Histoire de la mondialisation*, París, Vuibert, 2006, pp. 225-226.

parcial (el CARICOM, La Comunidad Andina, etc.). Pero ni siquiera estos procesos gozan de una alta coherencia. Bolivia, por ejemplo, pertenece a la Comunidad Andina, pero es con los países del MERCOSUR, del que hace parte en calidad de Estado asociado, con quien ha intensificado los lazos de complementariedad y no sería exagerado decir que Bolivia se encuentra más integrada con los países del cono sur del continente que con las naciones andinas.

El problema, empero, de Europa y de la UE es más complicado que el de América Latina, porque no son sólo entidades imprecisas en términos espaciales, también son indefinidas en cuanto a la historia y a la política. Como demuestra la experiencia histórica, en la tradición europea es inimaginable la existencia de una comunidad política sin una palpable pertenencia a una determinada unidad histórica y geográfica. En épocas recientes, hemos observado una vez más la importancia de esta relación con el nacimiento de nuevos Estados “étnicos” en la Europa Centro Oriental y en los Balcanes. Si los europeos sienten que actualmente atraviesan una profunda crisis, en buena medida ello es el resultado de esta insuficiencia para adecuarse a una de sus principales constantes históricas. La UE intenta ser una comunidad política con base en una laxa unidad histórica y geográfica y a medida en que se amplía a nuevos miembros esta brecha, ha ido en constante aumento.

Tal heterogeneidad, con oscuros confines, se encuentra en el trasfondo de otro grave problema, como es la inexistencia de un pueblo o de un *demos* europeo. La ausencia de este “legislador primario” no sólo hace más difícil la posibilidad de construir una narrativa histórica posnacional<sup>6</sup>, también permite entender las aprehensiones que existen en torno a la Constitución europea. Este último problema lo cartografiaba adecuadamente el historiador británico Timothy Garton Ash, al mostrar las razones de franceses e ingleses en sus posiciones de rechazo a la Constitución.

“Los más incompatibles de todos son los *noes* franceses y los *noes* británicos. Es más, si dejamos aparte la preocupación común de la derecha en los dos países acerca de la soberanía nacional, son casi diametralmente opuestos. Para los británicos, el tratado constitucional es demasiado centralista, orientado hacia los intereses de una superpotencia europea, excesivamente regulador, en pro de la llamada «Europa social», dirigista y estatista: en una palabra, francés. Para los franceses, es peligrosamente neoliberal, desregulador y permite que el capitalismo de libre mercado de tipo anglosajón devore el modelo social europeo, es decir, en una palabra, británico. Una victoria del *sí*-escribía hace poco el distinguido comentarista André Fontaine en *Le Monde*- consolidaría «la Europa de Tony Blair». ¡Cómo le

---

6 Zaki Laïdi, *La norme sans la force. L'enigme de la puissance européenne*, París, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2005, p. 41.

gustaría a Blair leer eso en un periódico británico! (...) ¿Cómo es posible que dos pueblos vean una misma cosa de forma tan distinta? En parte, porque los franceses y británicos tienen distintos ojos. Estamos biópticamente programados por versiones opuestas de la Ilustración y tenemos distintas maneras de ver. Más en serio, este efecto aparentemente paradójico es posible porque el tratado constitucional es un enorme y complejo compromiso entre Gobiernos nacionales y, como tal, contiene elementos de ambas perspectivas. Afortunadamente”<sup>7</sup>.

Por último, esta problemática es en Europa mucho más compleja que en América Latina, porque mientras en esta última la configuración regional sigue asentada en torno a Estados nación soberanistas, lo que presupone un mapa con una relativa aunque anacrónica coherencia, con las ampliaciones la UE se ha convertido en una particular organización política, compleja en su funcionamiento, y que dista cada vez más de poder pensarse como un superestado. Sin que seamos de la opinión de que su finalidad tenga que apuntar a convertir a la UE en una organización análoga a la de un Estado, el problema que suscita su compleja institucionalidad consiste en que el experimento comunitario en lugar de avanzar en la profundización de su integración, parece más bien diluirse en las sucesivas ampliaciones y en su complicada institucionalidad interior.

El tercer argumento en favor de un enfoque de este tipo obedece a hecho de que como estas relaciones han arrancado en el período contemporáneo en un nivel muy bajo, poco estructurado y, no obstante el gran trecho avanzado en estos cuatro lustros, que hoy no son más que un pálido reflejo del ayer, esta “historia” ha estado sometida al permanente vaivén ocasionados por los grandes estremecimientos que ha experimentado el mundo. No sólo el tipo y la calidad de las relaciones difieren hoy del pasado, más importante aún es que el entorno donde se desenvuelven estos vínculos ha experimentado igualmente cambios tan vertiginosos, que el análisis que pueda ser válido para una determinada coyuntura se torna improcedente en otra.

Finalmente, en la necesidad de trabajar dentro de la perspectiva propuesta interviene otro importante elemento: las dinámicas de la globalización. En trabajos anteriores hemos tenido la oportunidad de emprender sendos análisis que nos han permitido demostrar la manera como la globalización ha transformado el universo de las relaciones internacionales<sup>8</sup>. No es nuestra intención volver de nuevo en esta oportunidad sobre ese tema, pero sí consideramos necesario recordar algunos de los resultados, porque la globalización sugiere importantes pistas con el fin de aprehender la esencia de lo internacional en la realidad inmediata que nos ha correspondido vivir.

---

7 Timothy Garton Ash, “La Batalla de Francia”, *El País*, 29 de mayo de 2005.

8 Hugo Fazio Vengoa, “Globalización y relaciones internacionales en el entramado de un naciente tiempo global” en *Análisis Político* N. 56, enero-abril de 2006.

Ha sido precisamente durante el período que aquí nos interesa cuando la globalización se ha transfigurado en tres dinámicas, las cuales, aun cuando se expresen de manera distintas, se retroalimentan mutuamente: de una parte, la globalización se ha convertido en un proceso central que ha entrado a definir el *contexto histórico*, en el cual tienen lugar las actuales actividades humanas y, de la otra, se ha transmutado en un conjunto de dinámicas en las que se expresan y realizan muchas de las transformaciones, las cuales se despliegan en los más variados ámbitos sociales. Por último, pero no por ello menos importante, la globalización se ha convertido en una forma de representación y de entendimiento del mundo, es una fenomenología de la mundialidad.

Este triple movimiento de la globalización es lo que permite entender un rasgo particular del período que nos ha correspondido vivir. La globalización, como se ha profusamente demostrado, no es un fenómeno nuevo, es un proceso que contiene una alta densidad histórica<sup>9</sup>, pero ha sido sólo en nuestro presente cuando ha dado un salto cualitativo que ha hecho que sus manifestaciones actuales sean esencialmente diferentes de las anteriores. Si existe la convicción de que nuestro mundo es diametralmente distinto de los que nos antecedieron, ello obedece a que con esta intensificación de la globalización el mundo ha ingresado a una etapa cualitativamente diferente en su desarrollo.

Recapitulando brevemente, conviene recordar que como transformación histórica, la intensificación de la globalización se identifica con un entorno histórico, pero éste no es simplemente un nuevo contexto, sino ante todo un cambio de época, cuyos principales contornos estarían conformados por la constitución de contextos posnacionales. “El mundo dominado por Estados nacionales –escribe Habermas– se encuentra en tránsito hacia la constelación posnacional de una sociedad mundial. Los Estados pierden su autonomía a medida que se involucran en las redes horizontales de comunicación e intercambio de esta sociedad global”<sup>10</sup>. Es precisamente esta manera de entender la globalización la que permite pensar las relaciones internacionales dentro de una perspectiva histórico-estructural, la cual, a su vez, pone en juego la dialéctica entre las cosmovisiones imperantes, los agentes y las fuerzas materiales.

De otro lado, involucrar el tema de la globalización es importante, porque una problemática ha concentrado la atención de buena parte de la literatura especializada en los estudios internacionales contemporáneos: cómo se articula la integración con la globalización. Puesto que tendremos ocasión de analizarlo más adelante, en ocasiones se ha pensado la primera como un antídoto contra la segunda, pero las más de

---

9 John M. Hobson, *Los orígenes orientales de la civilización de Occidente*, Barcelona, Crítica, 2006.

10 Jürgen Habermas, *El Occidente escindido*, Madrid, Editorial Trotta, 2006, p. 114.

las veces la integración no ha sido otra cosa que una dinámica que ha fortalecido la penetración y adaptación de las regionalizaciones a las dinámicas globalizantes.

A partir de estas premisas, el estudio de los vínculos entre la Unión Europea y América Latina se dividirá en dos partes. La primera, la más extensa, dará cuenta de la evolución, las características y las particularidades de estas relaciones, así como de las insuficiencias que dichos vínculos han registrado en términos de adaptación a las condiciones del mundo presente. Se articula en torno a cinco ejes temáticos: la asimetría en las relaciones, procedimiento que muestra la manera como estas se problematizan; el impacto del cambiante escenario mundial; la disyuntiva que se presenta entre la iniciativa de una zona de libre comercio en las Américas y la ampliación de la Unión Europea a diez nuevos países miembros; el impacto de los grandes acontecimientos de inicio del siglo XXI (el 11 de septiembre y la guerra en Irak) sobre los principales actores de esta cambiante relación; por último, se expondrán de manera general los elementos que han neutralizado la posibilidad para que los vínculos económicos se erijan en el fundamento de un nuevo marco relacional. Con el ánimo de no desvirtuar el sentido que han adquirido estas relaciones en las dos décadas pasadas, el análisis y la crítica de este marco bilateral los realizaremos en los mismos términos en los cuales tales vínculos se han enunciado.

Posteriormente, a guisa de conclusión, ofreceremos una reflexión de conjunto sobre la manera como estas interacciones deberían concebirse para que Europa y América Latina puedan proyectarse hacia las profundidades del siglo XXI. La narración en este apartado será de otra índole, porque incorpora la globalización en el análisis y porque, además, pretende crear un marco de inteligibilidad para el despliegue de nuevas interacciones entre Europa y América Latina.

Un comentario adicional necesario. Como no entendemos las relaciones europeo-latinoamericanas como puntos de encuentro o de contacto entre ambos conjuntos de países, nuestro análisis no puede mantener un equilibrio argumental entre las partes. Hemos optado por una escogencia: se privilegia a Europa frente a América Latina. Esta opción no es un reflejo del tradicional colonialismo académico, el cual presupone que los más desarrollados muestran el camino a seguir a los que se encuentran un paso atrás en la senda de la modernización. Tal privilegio se fundamenta en el hecho de que la Unión Europea y sus Estados miembros han sido mucho más activos en dotar de sentido a esta relación y, por ello, las principales variaciones –deseadas o indeseadas– se han cristalizado en torno a ellos.

## **LA UE Y AMÉRICA LATINA: ENTRE EL OPTIMISMO Y LA INDOLENCIA**

En los inicios de la década de los noventa reinó un inusual clima de optimismo en ambas orillas del Atlántico en torno a las posibilidades que encerraban las relaciones europeo-latinoamericanas. Esta confianza en las potencialidades que deparaba la situación entonces presente y las perspectivas que se abrían de cara al futuro inmediato, se fundamentaba en varios elementos aparentemente inconexos en cuanto a su naturaleza, representación y sentido, pero que, en su conjunto, parecían acreditar la idea de que el mundo estaba ingresando en una promisorio nueva época histórica, en un compartido tiempo mundial, y en un escenario en el cual los vínculos entre los países y regiones comportarían cualidades totalmente nuevas. Paradójicamente, los mismos elementos que en su momento crearon la confianza y el optimismo, terminaron siendo los factores que alimentaron la apatía y, por que no decir, incluso una elevada dosis de indiferencia y desconfianza en las relaciones mutuas.

### **LOS DISÍMILES ESQUEMAS DE INSERCIÓN**

En los inicios de los noventa, el despliegue de una alta dosis de confianza en torno a las potencialidades económicas se fundamentaba en las promisorias perspectivas que existían para intensificar los vínculos, debido a una aparente mayor coincidencia entre los modelos de desarrollo prevaletentes tanto en Europa como en América Latina. En el Viejo Continente, la conformación del mercado común y el compromiso sellado por la mayoría de los Estados miembros de la UE a comienzos de la década de los noventa a fin de avanzar hacia una integración económica y financiera más profunda y sistémica, cuyo pivote central estaba representado por



la puesta en marcha de una moneda única, entrañaba una mayor adaptabilidad y apertura de las economías nacionales a los referentes comunitarios.

Conviene que nos detengamos brevemente en la lógica implícita que comportaba la progresiva apertura que experimentaban las economías nacionales europeas en las décadas de los ochenta y noventa porque ésta fue una situación que en un comienzo posibilitó afianzar los vínculos con el mundo exterior, pero que, con el correr del tiempo, terminó originando grandes tensiones tanto a nivel intracomunitario como en las relaciones externas de este conjunto de países.

En los ochenta la apertura gradual se inscribía dentro de un esquema que debía conducir a la creación del mercado único europeo, es decir, un esquema unificado y general de libre movilidad de mercancías, personas y capitales, proceso que a más tardar debía estar finiquitado en 1992. Si bien este mercado único tenía una finalidad básicamente intracomunitaria, la necesidad de proseguir en la senda de la integración era también un mecanismo encaminado a que Europa Occidental se adaptara a los grandes cambios, que se estaban presentando en la economía mundial.

Para alcanzar estos objetivos se pusieron en marcha dos tipos de estrategias: de una parte, se continuó con la ampliación mediante la incorporación de nuevos Estados a la entonces CEE (Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986) y, de otra, se prosiguió con la profundización, a través de la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo (SME) y la aprobación del Acta Única (1986). Estas medidas, aparentemente inconexas, eran en realidad bastante congruentes entre sí: debían permitir crear un “bloque económico” para salvaguardar los mercados internos (la fortaleza europea), ampliar los márgenes de acumulación, modernización y reconversión económica, y estimular mejores condiciones de negociación con los otros dos grandes polos económicos mundiales: Estados Unidos y Japón.

Un ejemplo que ilustra adecuadamente la manera como actuaba esta apertura económica intracomunitaria, se puede observar en la creación del sistema monetario europeo. Desde los setenta se había hecho evidente la necesidad de fortalecer el proceso de integración y consolidar el mercado común con la introducción de un conjunto de medidas financiera, las cuales permitieran contrarrestar los efectos que a nivel comunitario ocasionaban las grandes oscilaciones financieras mundiales, particularmente después de que el gobierno de Estados Unidos abandonara la libre convertibilidad del dólar en oro (1971), así como también neutralizar las prácticas frecuentes de algunos Estados miembros de recurrir a las devaluaciones de sus respectivas monedas, con el fin de reducir las importaciones, estimular las colocaciones allende las fronteras e infundirle sostenibilidad al crecimiento. En efecto, en los setenta la integración había llegado a un punto en el cual la unión aduanera podía quedar en entredicho si se desataba una guerra de devaluación competitiva

de grandes proporciones entre los países miembros. Dentro de esta perspectiva, la creación del sistema monetario europeo no fue otra cosa que el diseño de un programa financiero de integración para evitar caer en una guerra comercial, en la que los países con monedas fuertes terminarían introduciendo cuotas de importación a fin de no verse invadido de productos provenientes de aquellos países que habían recurrido a las devaluaciones competitivas.

Las primeras medidas adoptadas en este sentido dieron lugar a la formación de la “serpiente europea”, es decir, el establecimiento de un margen de oscilación de 2,25% de las monedas europeas en torno a la media dada por la moneda más fuerte. Posteriormente, en 1979 se puso en marcha el Sistema Económico Europeo (SME), cuyo objetivo consistía en la introducción de una modalidad de intervención en los mercados de cambio para mantener el margen de oscilación de las monedas y crear una moneda comunitaria, el ecu, término que proviene del acrónimo inglés *European Currency Unit*, pero que hace referencia igualmente a una antigua moneda que ostentaba en una de sus caras el escudo francés, utilizada como unidad de cuenta de la CEE. El SME tenía dispositivos sólidos contractivos, como lo era la obligación de intervención de los bancos centrales cuando las monedas no alcanzaban el nivel de flotación y la utilización de fondos comunitarios para financiar las intervenciones bancarias.

En los noventa, las tendencias que venían desarrollándose desde la década anterior continuaron pero dentro de un contexto que denotaba grandes cambios. De una parte, la ampliación continuó su curso: a mediados de los noventa ingresaron tres países (Suecia, Finlandia y Austria) y se suscribieron importantes acuerdos y se pusieron en marcha numerosas acciones, las cuales se tradujeron en el inicio de la gravitación de los países de la Europa Centro Oriental en torno a la órbita de la UE.

De otra parte, se continuó con la política de apertura de las economías nacionales pero dentro de un propósito mucho más ambicioso: la unión económica y financiera, cuyo elemento central estaba representado por la creación de la moneda única. Para poder hacer realidad este ambicioso objetivo, el espacio comunitario debía alcanzar un elevado nivel de compactación y las economías europeas debían observar de manera estricta el cumplimiento de unas normas comunes, los llamados criterios de convergencia.

Eran cinco los criterios que debían cumplir los países miembros de la organización para poder pasar a esta nueva fase de la unión económica y monetaria. El primero se refería a la estabilidad de los precios y se concretaba en la inflación, la que no podía exceder en un 1,5% el promedio alcanzado por los tres mejores resultados. El segundo se relacionaba con la tasa de interés de largo plazo, la cual no podía sobrepasar el dos por ciento de los tres mejores registros. El tercero buscaba

la estabilidad de la tasa de cambio, que consistía en que por lo menos durante dos años la moneda del respectivo país debía fluctuar dentro de los márgenes del sistema monetario europeo. El cuarto precisaba que el déficit presupuestal no podía exceder el 3% del producto interno bruto. Por último, el quinto establecía que la deuda pública no debía ser superior al 60% del PIB. Estos criterios de convergencia eran objetivos tan ambiciosos y se encontraban tan distantes de la realidad económica entonces imperante, que sólo un país –el pequeño Luxemburgo– cumplía a cabalidad con todas estas normas.

La creación de la moneda única ha sido, sin duda, uno de los mayores logros alcanzados por el proceso de integración europea. No es casualidad que las bondades a que ha dado lugar sean las facetas más destacadas por la literatura especializada. Pero la moneda única comporta también una tendencia de la que rara vez se habla. El estricto cumplimiento de los criterios de convergencia en torno al euro explica tanto el exiguu crecimiento económico de la UE, particularmente de los 12 países que hacen parte de la zona del euro, como la persistencia de varias disfuncionalidades. Desde 2000, el crecimiento europeo oscila entre un escaso 0,8% y un 1,4%, en condiciones en que el desempleo afecta entre el 8% y el 9% de la población. El euro ha sido un logro, pero el costo ha sido igualmente elevado: primero, desde un punto de vista social, porque ha entrañado la marginalización de parte significativa de la población. Segundo, porque en lo referente a su posición internacional, la Unión Europea, debido a su débil crecimiento, ha tenido que permitir que otros países asuman la función de locomotora de la economía mundial.

Una breve comparación con Estados Unidos demuestra claramente esto último; Vincenç Navarro sostenía hace poco que si este país estuviera sometido a las reglas que deben cumplir los países de la UE “tal como permitírsele tener un déficit de gasto público de sólo un 3% del PIB, en lugar del 4,8% que hoy tiene, o que su Banco Central hubiera mantenido durante los últimos 10 años unos intereses bancarios más altos, semejantes a los que ha mantenido el Banco Central europeo; o si su gobierno federal hubiera tenido un presupuesto que significara sólo un 1,24% del PIB en lugar del actual 19%), la tasa de crecimiento de la economía estadounidense hubiese sido mucho más lenta y el desempleo mucho más elevado que el actual. El hecho de que la UE, a pesar de estar sometida a esas condiciones, tenga una tasa de crecimiento económico por habitante semejante al modelo liberal de Estados Unidos muestra mayor eficiencia económica. Es el marco institucional de la UE el responsable del enlentecimiento de la eficiencia económica de la UE”<sup>11</sup>.

---

11 Vincenç Navarro, “Amenaza a la Europa social”, *El País*, 17 de julio de 2005.

No obstante los problemas ocasionados, estas dos acciones -el sistema monetario europeo y la creación de la moneda única- tuvieron como corolario acentuar la apertura progresiva de las economías europeas. Esta liberalización, sin embargo, conlleva un rasgo muy particular: no se ha comportado como una apertura similar a la que en la actualidad ha tenido lugar en otras regiones del planeta, puesto que ha sido preponderantemente intracomunitaria. Esta apertura, por tanto, se constituyó en una inserción restringida, en la que aparentemente todos los países comunitarios ganaban al disponer de mejores condiciones para el desarrollo de amplias economías de escala; además, porque la transferencia de soberanía a los órganos supranacionales comportaba a la postre una ganancia de soberanía en la medida en que la profundización de la macrorregionalización permitía realizar de mejor manera las preferencias nacionales. Es decir, la apertura a través del proceso de profundización del proceso comunitario ha permitido que las naciones participantes se realicen supranacionalmente y que la comunitarización anime los desarrollos nacionales. De todo esto se puede inferir que los países europeos propendieron a abrir sus respectivas economías, pero no al mundo en general, sino a la espacialidad misma de la integración europea de manera particular, debido a que la comunitarización ha sido una forma de adaptación y de contención de la liberalización dentro de unas precisas fronteras (la variante económica de la fortaleza europea).

El asunto, finalmente, no resultó ser tan simple como se esperaba ni tan manejable como a primera vista se pretendía ni tan creador de nuevas oportunidades como se suponía. Debemos recordar que en la década de los ochenta la economía mundial asistió a un radical proceso de transformación. Sin entrar en mayores detalles, se puede sostener que el cambio fundamental consistió en que dejó de ser internacional para convertirse en global. La diferencia entre ambas posiciones no es semántica ni tampoco es un asunto menor. Son distintas en su esencia<sup>12</sup>. Ha sido característico para la segunda que muchas actividades se desarrollen en una dimensión planetaria, que se multipliquen y acentúen las interacciones y las interdependencias a escala mundial y que algunas situaciones se realicen “orgánicamente” por todo el globo<sup>13</sup>. La economía global denota la emergencia de un espacio social único, el cual le ha dado un vuelco a la manera como venía funcionando el capitalismo. Éste dejó de ser un sistema que se desarrolla y organiza dentro de un espacio territorial específico para después expandirse, como ocurrió entre los siglos XV hasta gran parte del XX. Hoy en día el capitalismo es global

---

12 Véase, Hugo Fazio Vengoa, “La historia global: ¿encrucijada de la contemporaneidad?” en *Revista de Estudios Sociales* N. 23, abril de 2006.

13 Véase, Michael Beaud et al., *Mondialisation. Les mots et les choses*, París, Khartala, 2000.

en sus mismos fundamentos, porque en nuestro presente el tiempo ha entrado actualmente a reconfigurar el espacio.

De acuerdo con Ankie Hoogvent, este aniquilamiento del espacio por el tiempo ha incidido en la economía de la globalización de tres maneras. Primero, el mundo compartido ha dado lugar a la emergencia de una disciplina del mercado global, fenómeno, por cierto, distinto del mercado global. Mientras la competición global creó las condiciones estructurales para la emergencia de una disciplina del mercado global, ha sido la compresión espacio/tiempo la que engendró el mundo compartido que sostiene y reproduce esta disciplina en el día a día. Segundo, reordena la forma en que las actividades económicas son conceptualizadas y organizadas. Si antes las actividades económicas se dividían en primarias, secundarias y terciarias, o en actividades con alto o bajo valor agregado, ahora se deben reclasificar en actividades en tiempo real, en las que la distancia y la localidad pierden importancia, y en actividades materiales para las cuales aún es importante la localización. Tercero, el dinero se ha convertido en un recurso en tiempo real que permite nuevas formas de movilidad<sup>14</sup>.

Una de las principales disimilitudes que registran estas dos economías, tema que interesa para apoyar nuestra argumentación, es que la internacional era administrable, controlable y contenible, mientras no hay en la actualidad, evidencias que avalen que la economía global lo sea, más aún cuando la globalidad se ha convertido en un principio organizacional básico. En estas nuevas condiciones la capacidad de la Unión Europea para administrar y manejar su “fortaleza” quedó fuertemente debilitada.

A su vez, dicho asunto se convirtió en un problema tanto más crucial en los noventa porque como la Unión Europea, y ya no Alemania, o sea, una organización internacional que reúne un conjunto de disímiles preferencias nacionales e internacionales y ya no un Estado nación, se convirtió en uno de los tres principales polos económicos y comerciales de proyección mundial. Alrededor de tales comenzó a organizarse el expansivo mercado global, se tuvo que admitir que una mayor y más duradera inserción en la economía mundial constituía el único procedimiento que permitía compatibilizar y garantizar la existencia del experimento comunitario en este nuevo escenario, en el que entraban a participar dinámicas y prácticas globales. La forma en que se edificó la economía global terminó constriñendo, por tanto, el experimento comunitario e impuso a éste para que se insertara (con todo el conglo-

---

14 Ankie Hoogvent, *Globalization and the postcolonial world. The new political economy of development*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2001, p. 131.

merado de dinámicas económicas que comporta) más duraderamente en los espacios económicos globales y se compenetrara de modo preferente con los otros dos grandes polos económicos y financieros de proyección mundial.

De tal suerte, la intensificación de los vínculos e interdependencia del experimento comunitario con los otros grandes centros de la economía global (Estados Unidos y Japón), así como con las restantes regiones más o menos integradas del planeta, terminó representando tanto un medio –potenciar la adaptabilidad de toda Europa a la economía global- como un fin en sí mismo –garantizar un lugar de significación al Viejo Continente en este rediseño económico global. Sin duda que la puesta en marcha de unos vínculos económicos cada vez más intensos y sistemáticos con América Latina, tal como se registró en los inicios de los noventa, quedaron inscritos dentro de este doble objetivo.

Es precisamente en este plano donde se advierten dos tensiones aún no resueltas que atraviesan la posición internacional de la UE y que, como lo analizaremos más adelante, han desempeñado un importante papel en el desencadenamiento de una serie de problemas que ha enfrentado el experimento integrador europeo en los inicios del siglo XXI. La primera se refiere a que la población de los países miembros admitió y suscribió la apertura, es decir, la inserción y la liberalización de sus respectivas economías dentro de los marcos de la Comunidad y posteriormente de la Unión; pero esta, ante la presión por adaptarse a los nuevos esquemas globalizantes imperantes en la economía mundial, tuvo que operativizar un trasvase de la inserción de los países europeos del ámbito macrorregional al mundial, con lo cual los niveles de exposición de los primeros aumentaron exponencialmente.

Esta tensión en aumento, y desde luego hasta la fecha no resuelta, ayuda a entender los argumentos de resistencia que de manera generalizada expresan algunos sectores de la población europea con respecto a la integración y a la globalización. En primer término, es la presunción de que las deslocalizaciones estarían detrás del aumento del desempleo en el Viejo Continente. En segundo lugar, es el temor que suscitan los bajos costos salariales de los países en desarrollo, pero también de los salarios de los trabajadores de los países recientemente incorporados a las estructuras comunitarias (en el 2002 el costo de la mano de obra era de 24 dólares en Alemania y de 17 dólares en Francia, pero de sólo 5 dólares en Polonia y de 1,6 dólar en Rumania, país que se encuentra a las puertas de ingresar a la UE). Es evidente que estos temores son infundados. Un estudio de 2005 sobre las deslocalizaciones y la reducción de los efectivos en las industrias francesas constataba que en el período 1995-2001, se suprimieron en promedio quinientos mil empleos anuales. Pero sólo 13.500 correspondían a deslocalizaciones, de los cuales la mayor parte se presentaron en los mismos países desarrollados. De otra parte, se

debe recordar que el crecimiento económico de los países en desarrollo se ha traducido en un creador de nuevas oportunidades para las empresas europeas de exportación. Así, por ejemplo, el crecimiento de los países asiáticos ha permitido una gran expansión de las exportaciones europeas, que han aumentado en promedio en un 15% anual<sup>15</sup>.

Independientemente de qué tan fundamentados estén estos temores, es evidente que para vastos sectores de la población europea las tensiones originadas entre la comunitarización y la globalización han contribuido a crear muchas aprehensiones y han servido de caldo de cultivo para el cada vez más generalizado euro-escepticismo. Pero lo más importante es que la ampliación y la profundización de la integración se hayan convertido en situaciones que han amplificado la resonancia de la globalización dentro del espacio comunitario, situación que, a su vez, explica numerosos desajustes acaecidos en varios países miembros.

Esta ambigua correlación entre comunitarización y globalización se ha convertido, por ejemplo, en una situación que ayuda a entender el descalabro experimentado por el milagro económico italiano, el cual se construyó en los cincuenta y en los sesenta con base en la competitividad que tenían los productos *made in Italy* en los mercados externos (los precios eran reducidos de manera constante gracias a las devaluaciones de la lira) y sobre las anchas espaldas de los importadores de Francia y Alemania<sup>16</sup>. Las dos mayores potencias continentales se encontraban a escasos kilómetros del *cinturón industrial* del norte y adquirían a manos llenas los productos propios de la industria italiana: alimentación, moda textil, mobiliario y mecánica. Los problemas actuales se explican en dos palabras: China y euro. El primero le ha arrebatado importantes cuotas del mercado mundial, y el segundo explica el reducido crecimiento económico que se ubica por debajo de la escasa media europea. En ello intervienen distintos factores estructurales -escasez de inversiones y costes laborales debido al encarecimiento que ha registrado la economía de Italia por la moneda única y la atonía del mercado interno-, pero el golpe definitivo lo han asestado la competencia asiática, que afecta a Italia más que a ningún otro país industrializado, y la unión monetaria, que impide las devaluaciones competitivas con que se dopaba la exportación<sup>17</sup>.

El ejemplo italiano no es un caso aislado. Se podrían citar numerosos ejemplos análogos. En realidad, si numerosos países europeos han padecido grandes dificul-

---

15 Régis Bénichi, *op cit.*, pp. 188-189.

16 Ilvo Diamanti et al., *L'Italie, une nation en suspens*, Bruselas, Éditions Complexe, 1995.

17 *El País*, 12 de junio de 2005.

tades para adaptarse a las nuevas lógicas globalizantes, ello ha sido el producto de que sus adaptabilidades no se encaminaban en dirección a una apertura al mundo, sino exclusivamente a las prácticas comunitarias. Sin embargo, la inevitable transmutación experimentada por la UE en los noventa engendró una gran disfuncionalidad y ocasionó numerosas tensiones aún no resueltas entre la comunitarización y la globalización, dado que la primera no sólo no ha servido para contrarrestar la segunda, sino que se ha convertido en la correa de transmisión para que la globalización altere el funcionamiento del espacio comunitario.

Segundo, el euro escepticismo de los ciudadanos de varios de los pueblos de Europa que ha vuelto a posicionarse en la palestra del escenario político, es en buena medida tributario de esta misma situación. La Unión Europea condujo las adaptaciones parciales a niveles aún más macros y, en ese sentido, la política comunitaria, sin disponer de un mandato ciudadano específico en tal sentido, “actuó en contravía” de los intereses de vastos sectores, los cuales han quedado inmersos en escenarios nuevos y frente a situaciones desconocidas y generalmente no deseadas. El rechazo a la Constitución Europea en Francia y en los Países Bajos, y la oposición de los jóvenes galos a las disposiciones gubernamentales sobre el primer empleo, deben decodificarse dentro de esta perspectiva.

La otra tensión, derivada de la anterior, se puede expresar en los siguientes términos: se presenta una grave disfuncionalidad entre el deseo de vastos sectores de la población de los países miembros y los compromisos que la UE ha asumido para el conjunto comunitario. En tanto que el consentimiento de apertura fue limitado, entre los primeros sigue siendo más fuerte la necesidad de preservar “ámbitos reservados” (v. gr., la defensa de la agricultura), mientras comunitariamente existe una mayor disposición de negociar internacionalmente la eliminación de esos mismos “lugares” reservados y las demás excepcionalidades europeas. Es decir, en muchos temas se asiste a una evidente asimetría entre las percepciones nacionales y las prácticas comunitarias en el plano propiamente internacional.

Para entender la magnitud de este divorcio cabe recordar que entre los países europeos es fuerte aún el sentimiento de la ciudadanía en torno a la necesidad de preservar e, incluso, de profundizar el Estado de bienestar. Para la población todavía son fuertes estos referentes que ideológicamente se pueden identificar con las prácticas de los gobiernos socialdemócratas y de la democracia cristiana<sup>18</sup>. A nivel comunitario prevalece una percepción diferente. Por su mandato, y por la lógica intrínseca que ha asumido el experimento comunitario (velar por el estricto cumpli-

---

18 Vicenç Navarro, *Globalización económica, poder político y Estado de bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000.



miento de los criterios de convergencia), este es quizá una de las instituciones más neoliberales y desreguladoras del mundo. Económica y financieramente, la UE, institución que además carece de los instrumentos y recursos propios de los Estados y, por lo tanto, no puede actuar “de manera autónoma”, porque sus atribuciones son tecnocráticas, se esfuerza por ecualizar las prácticas que predominan a nivel global con las intracomunitarias y, en esa medida, traslada algunas prácticas y numerosos referentes de la globalización al interior de la misma Unión.

La aplicación estricta de los criterios de convergencia ha implicado un cambio en los esquemas de desarrollo prevaleciente en Europa, los cuales se han caracterizado por un elevado papel del Estado en la economía (Francia), por las negociaciones a nivel de las ramas industriales (Alemania y Norte de Italia) o de la sociedad entera (Suecia) en beneficio de un tipo de capitalismo con mayores dosis de liberalización y desregulación, en el que los sectores privados han pasado a desempeñar un papel más importante. En ningún caso este es un tema secundario, porque como argumentaba hace algunos años Emmanuel Todd<sup>19</sup> las características sociales comprenden un consciente económico, un subconsciente cultural y un inconsciente antropológico, siendo estas dos últimas las que remite de modo más directo a las especificidades de las naciones. Por lo tanto, la ecualización en torno a ciertas normas comunitarias sacude actualmente los fundamentos culturales y antropológicos en que se han forjado estas sociedades y, asimismo, ha destruido muchos de sus puntos de referencias habituales.

Es decir, la UE en lugar de actuar como una “fortaleza” que frene las adversas tendencias provenientes del exterior, se ha convertido en una correa transportadora por la cual institucionalmente penetra el mundo y la globalización dentro del espacio europeo. Es por esto que la pérdida de competitividad a nivel internacional y el magro crecimiento que ha registrado desde el inicio de los noventa no han podido ser aminorados, no obstante las ambiciosas iniciativas, que por regla general quedan en el papel, como la iniciativa de la Cumbre de Lisboa que se trazó el objetivo de convertir a la UE para el año 2010 en una economía competitiva y dinámica basada en el conocimiento.

En lo que respecta a América Latina, el potencial de las intensificadas relaciones económicas en los noventa con los países europeos obedecía a presupuestos bastante similares. En una perspectiva global, se puede sostener que hasta que sobrevino la crisis de la deuda externa en 1982 en América Latina predominaban los modelos de

---

19 Emmanuel Todd, *L'illusion économique. Essai sur la stagnation des sociétés développées*, Paris, Gallimard, 1998.

sustitución de importaciones, los cuales preveían el estímulo al desarrollo industrial a través de una inserción limitada y controlada de los respectivos países en la economía mundial y, si bien se anotaron como un gran éxito el fomento de un elevado crecimiento económico, comportaban un conjunto de disfuncionalidades, entre las cuales se destacaban la incapacidad para reducir la dependencia con respecto a los centros rectores, romper con los adversos términos de intercambios y con un insuficiente desarrollo de la agricultura y de los servicios.

Sin embargo, cuando sobrevino la crisis de 1982 se eliminó de raíz cualquier posibilidad de mantener el espíritu desarrollista basado en la sustitución de importaciones. En estas nuevas condiciones, se propició el establecimiento de un nuevo patrón de acumulación y desarrollo, que se caracterizó por la adaptación de las economías latinoamericanas a las normas predominantes en la economía capitalista mundial. Con esta reorientación, se abandonó la inserción controlada en la economía mundial y se asumió que su inserción era un procedimiento que estimulaba el desarrollo y contribuía a dejar atrás los negativos efectos ocasionados por el elevado endeudamiento externo y el anterior cerramiento de la economía.

Con estas transformaciones se produjeron tres cambios de gran envergadura en las economías de América Latina. De una parte, se facilitó el entronque y la adecuación de la región a los imperativos de la globalización. De otra, estas reformas se convirtieron en el preámbulo para la introducción de un nuevo modelo de acumulación y desarrollo en la región. Éste, a diferencia del anterior, ya no descansa en la activa labor reguladora y empresarial del Estado y en la protección del mercado interno para inducir el surgimiento y la consolidación de sectores industriales nacionales. Es un modelo cuyo centro de gravedad se desplazó al sector privado y al fomento de la inserción de la economía nacional en los flujos internacionales, a través del estímulo a las exportaciones y a la captación de capital extranjero. En este nuevo esquema al sector externo se le ha asignado la función de ser el motor que debe estimular el movimiento del conjunto de la economía. Por último, se le dio un renovado impulso a la celebración de acuerdos de integración, articulados en torno a la premisa del “regionalismo abierto”. A nivel social, en ningún caso se ha presentado un cambio menor: el empresariado se ha convertido en el gran protagonista de la sociedad en tanto que sobre él descansa la responsabilidad de auspiciar el crecimiento económico. “Sobre esta base el empresariado ha construido una autoridad que irradia hacia todas las esferas de la vida pública. En la sociedad de los 90, los empresarios se convirtieron en los nuevos dioses”<sup>20</sup>.

---

20 Eugenio Tironi *El cambio está aquí*, Santiago, La Tercera Mondadori, 2002, p. 57.

Pero esta modalidad de inserción con base en la liberalización ha entrañado a la larga un serio desequilibrio: “El modelo imperante estimula los desequilibrios en el sector externo, que se expresan fundamentalmente en la forma de déficit en cuentas corrientes y en movimientos muchas veces desequilibrantes en las cuentas de capitales. La apertura comercial irrestricta conduce a que se produzcan déficit en el comercio con el resto del mundo, tanto por la estructura exportadora de nuestros países como por el proceso de sustitución de producción nacional por importaciones. A su vez, el ingreso masivo de capitales externos provoca que en determinados períodos se registren reevaluaciones en la moneda local – que atentan en contra del sector exportador y estimulan el desplazamiento de producción nacional- y aumentan desenfrenada e insosteniblemente la demanda interna”<sup>21</sup>.

El eje central de este nuevo modelo, por tanto, ha estado conformado por el desarrollo de sectores económicos muy modernos, transnacionalizables y fuertemente compenetrados con similares en la economía mundial. Dentro de esta perspectiva, la adquisición de capitales, tecnologías y conocimiento, así como la búsqueda de apertura de grandes mercados para la colocación de los productos de exportación eran condiciones imprescindibles para el buen funcionamiento de estos esquemas extravertidos. Intensificar los vínculos con los grandes centros económicos y financieros mundiales, uno de los cuales estaba representada por la entonces Comunidad Europea, era en este contexto un medio y un fin en sí mismos.

Si bien el paisaje económico por el que propendían europeos y latinoamericanos creaba un importante marco para intensificar las relaciones económicas y construir sólidos mecanismos de interdependencia y complementariedad, lo que en un momento permitió que se desatara un desaforado optimismo en torno al potencial que encerraba esta vinculación, con el correr del tiempo fueron apareciendo tensiones, las cuales eran el producto de estas disímiles propuestas de inserción en la economía global.

De una parte, porque en América Latina la apertura era dirigida al mundo en general, mientras la europea era fundamentalmente intracomunitaria y subsidiariamente mundial. Esta disimilitud se convirtió en una primera fuente de problemas, porque la opción latinoamericana engendró un desequilibrio, que a la fecha no se ha logrado subsanar, como ha sido la mayor penetración del mundo en la región (fuerte manifestación internacional en las economías domésticas), y una débil presencia de la región en el mundo (disminución de la participación de América Latina en los intercambios totales mundiales).

---

21 Hugo Fazio Rigazzi, *Crece la desigualdad. Otro mundo es posible*, Santiago, Ediciones Lom, 2001, p. 54.

De otra parte, los contactos entre las dos regiones se han encontrado obstaculizados por la duplicidad de la forma de inserción europea. Éstos, por ejemplo, se han declarado renuentes a acordar una reducción de sus gigantescos subsidios a la agricultura, mientras varios países latinoamericanos han intentado presionar con el fin de acabar con las trabas que existen para el acceso de sus producciones al mercado comunitario. Para los latinoamericanos es fuerte la percepción de que los europeos mantienen una doble moral: de una parte, procuran estrechar los vínculos pero, de la otra, se aferran a unas políticas que impiden estrechar esas relaciones. Podríamos decir que la doble moral no lo explica todo, pues también ha sido el producto de su propia y no resuelta dualidad en el tipo de inserción internacional.

#### LAS ANÓMALAS RELACIONES ENTRE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Otro factor que también contribuyó a modelar en los de inicios de los noventa promisorios paisajes de mayor interpenetración económica, consistió en la aparente convergencia que se presentaba entre estas dos regiones en torno a sus compromisos con los procesos de integración. En las relaciones europeo-latinoamericanas en particular, a estos acuerdos les correspondió desempeñar un papel de primer orden: de parte de los europeos, se buscaba favorecer la consolidación de estos procesos de integración en América Latina, porque replicaban la experiencia histórica contemporánea del Viejo Continente, situación que debía, además, contribuir a que la nueva arquitectura mundial fuera más próxima a “su imagen y semejanza”. La integración hacía más fácil el diseño de políticas en dirección a la contraparte, permitía canalizar mejor los vínculos y actuaba como un acelerador para el tránsito hacia un esquema internacional multipolar.

Para las naciones latinoamericanas, debido a que la mayoría de ellas experimentaba serias dificultades para adaptarse al orden de la posguerra fría y carecían de diseños específicos en relación con Europa, los acuerdos de integración se convirtieron en facilitadores para la intensificación de los vínculos con el Viejo Continente. Dada la importancia que se le asignaba a este tipo de organizaciones, no fue extraño que en medio de este contexto las relaciones europeo-latinoamericanas transcurrieran durante la década de los noventa e inicios del nuevo siglo fundamentalmente a través de los cauces creados por la integración, sustituyendo o subsumiendo los vínculos bilaterales nacionales antes constituidos.

Este cúmulo de factores contribuyó a que desde los inicios mismos de la década de los noventa se desarrollaran promisorios vínculos económicos, se multiplicaran

las relaciones y se elevara la calidad de las mismas. Todos los indicadores –comercio, inversiones, cooperación, asistencia, etc.–, que mostraban evidentes signos de mejoría en los más variados ámbitos, lo cual, además evidenciaba que se estaba asistiendo a un mayor acercamiento entre las partes, tal como lo confirmaba el inicio de negociaciones de acuerdos cada vez más sofisticados entre la recién estrenada Unión Europea (UE) y varios países y/o procesos de integración subregional.

Sin embargo, detrás de esta aparente convergencia no sólo se escondían profundas asimetrías, más importante era el hecho de que las modalidades, los ritmos y los propósitos de la integración se diferenciaban tanto que el impulso multiplicador auspiciado por este tipo de vinculación fue de breve duración. La firma del Acta Única Europea (1986) ayudó a dejar atrás la “euroesclerosis” en que había caído el proceso comunitario en los años anteriores al redimensionar nuevos ámbitos de integración, disponer de novedosos mecanismos de cooperación política internacional e intracomunitaria y favorecer la construcción del mercado único europeo. Pero le correspondió al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991) infundirle nuevos bríos a la integración al trazar objetivos más ambiciosos de integración económica, financiera, judicial, política doméstica e internacional y de seguridad.

Ya en 1990, luego de la caída del muro de Berlín y con el inminente compromiso de tener que prestar toda su colaboración para acelerar la transición de los países de la Europa Centro Oriental en su proceso de salida del comunismo, la Comunidad redimensionó los objetivos y la deseabilidad política de la integración. En este sustancial cambio de orientación que experimentó el proceso comunitario un papel muy importante le correspondió al programa del entonces Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, el cual debía ser ratificado por los Estados signatarios de la Comunidad. Este programa postulaba traspasar el estadio fundacional de la organización con la aprobación de un programa mucho más ambicioso -la unión económica y monetaria (UEM)- la cual debía realizarse a través de sucesivas etapas<sup>22</sup>.

El Plan Delors preveía la creación de un Banco Central Europeo (BCE), encargado de definir la política monetaria común y una coordinación de políticas con reglas obligatorias en lo referente al financiamiento de las economías y los niveles de déficit presupuestal (los criterios de convergencia). El programa postulaba, además, la transferencia de cuotas importantes del poder de decisión desde las autoridades nacionales a las comunitarias, así como la creación de una moneda común para todos los integrantes de la Comunidad que cumplieran con dichos requisitos.

---

22 Francis Whyte, *La C.E.E.: une communauté au tournant*, París, Les Editions ouvrières, 1990, pp. 128-129; Virgilio Dastoli, *1992: Europa senza frontiere?*, Bologna, Il Mulino, 1989.

La importancia que el Presidente de la Comisión le concedía a esta unión monetaria consistía en ayudar a superar el “europesimismo”, ya que este estadio más perfeccionado de integración se traduciría en mayor prosperidad para Europa en general. Las empresas se beneficiarían de la eliminación de los costos de las transacciones financieras, la población ya no tendría que cambiar moneda en las fronteras, los gobiernos dispondrían de mercados e instituciones monetarias estables, la Comunidad Europea se dotaría de una divisa capaz de competir con el dólar en las transacciones internacionales y, finalmente, se estimularía el crecimiento económico, que permitiría mitigar el flagelo del desempleo estructural y mejorar las condiciones de bienestar del conjunto de la población.

Los jefes de Estado y de Gobierno de la CEE, reunidos en Dublín en junio de 1990, decidieron que paralelamente a la creación de la Unión Económica y Monetaria, se debía celebrar otra conferencia, cuyo objeto sería establecer una unión política entre los Estados miembros. Para ratificar estas decisiones y elaborar un calendario para la UEM, los días 9 y 10 de diciembre de 1991, en la ciudad neerlandesa de Maastricht, se reunieron los jefes de Estado y de Gobierno de la CEE, en adelante UE. Los aspectos más importantes que surgieron de esta reunión fueron: el compromiso de crear la moneda común a más tardar en 1999; el reconocimiento de nuevos derechos para los ciudadanos europeos que se convirtieron en ciudadanos de la Unión Europea; la transferencia de mayores competencias a los órganos comunitarios en temas tales como la cooperación al desarrollo, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la política social (a excepción del Reino Unido que decidió mantenerse al margen de esta iniciativa); el desarrollo de una mayor cooperación en el plano de la justicia y de los asuntos internos; el reconocimiento de mayores competencias al Parlamento Europeo y la puesta en marcha de una política exterior y de seguridad común (PESC).

Si bien este diseño era básicamente interno y respondía a las nuevas dinámicas que imperaban en el Viejo Continente, no está demás recordar que una de las preocupaciones centrales de los europeos y que alcanzó mayores niveles de aceptación, luego de la finalización de la Guerra Fría, fue la idea de que el escenario mundial prevaleciente sería de naturaleza multipolar, razón por la cual los países medianos y pequeños podían convertirse en actores de significación, siempre y cuando mancomunaran sus posiciones y actividades en torno a sólidas iniciativas de integración. “Para hacer frente con éxito a la globalización, tan inútil es actuar desde los Estados-nación en orden disperso (salvo para Estados Unidos o China) como intentar dar un triple salto mortal desde el Estado-nación hasta la gobernanza global. La vía que puede abrir camino requiere el desarrollo de entidades intermedias con talla suficiente para ir corrigiendo el desequilibrio actual favorable a Estados

Unidos”<sup>23</sup>. De esta manera, la mayor profundización del experimento comunitario apuntaba a convertir a la Unión Europea en uno de esos centros polares, en torno a los cuales se tendría que organizar la nueva arquitectura internacional.

Este deseo, no obstante, se vio empañado por el menor avance que se experimentó en el campo político y de seguridad, a lo cual se sumó la ambiciosa iniciativa de la moneda única, que forzaba a los países a un acentuado proceso de convergencia económica. Se creó así una situación en la cual esta dimensión financiera se convirtió en la columna vertebral y en el motor del experimento comunitario durante toda la década de los noventa. La historia parecía propinarle nuevamente una desagradable lección al proceso comunitario.

Conviene recordar que, en contra de una tesis altamente popularizada que presupone un sentido y una direccionalidad consustanciales a la construcción comunitaria, una de las grandes virtudes de la CEE/UE ha radicado precisamente en lo contrario: en la indefinición misma del proceso de construcción. Ha sido esta indeterminación lo que ha permitido que la Unión haya podido adaptarse con mayor o menor facilidad a las grandes transformaciones económicas, políticas y geopolíticas ocurridas en las últimas décadas. A medida que han cambiado el contexto y los mecanismos en que se sostiene la integración, se han diseñado inesperados procedimientos y objetivos, acordes con las transformaciones en curso. Si bien en la larga duración a esta indefinición le ha correspondido un papel de primer orden, ya que ha dotado de cierta “coherencia” al desarrollo de este experimento en una perspectiva de mediana duración, propia de nuestro presente más cercano, esta misma situación se ha convertido en un gran obstáculo.

En sus orígenes, la iniciativa de la integración se había trazado unos ambiciosos objetivos políticos, los cuales debían alcanzarse a través de la puesta en funcionamiento de unos instrumentos económicos (la cooperación del carbón y el acero, la utilización pacífica de la energía nuclear, la creación del mercado común, etc.). Después de varios roces y tensiones, sobre todo con el fracaso de la comunidad europea de defensa, los dirigentes europeos no tardaron en comprender lo difícil que resultaba avanzar en la agenda política, motivo por el cual los artefactos económicos se convirtieron en las finalidades y, de esa manera, la dinámica de integración se “mercantilizó”, en tanto se recurrió a un arsenal de instrumentos económicos para alcanzar propósitos igualmente económicos. La gran importancia que encierra el tratado de Maastricht es que se pretendió modificar nuevamente esta ecuación: las herramientas económi-

---

23 Carlos Alonso Zaldívar, “El gran desequilibrio” en Manuel Castells y Narcís Serra, Editores, *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Barcelona, Tusquets, 2003, p. 125.

cas —la creación de la moneda única, etc.- debían retrotraerse a su condición de medios en procura de alcanzar objetivos políticos de mayor alcance (la unión política). No obstante el impulso que el tratado le imprimió a esta ambiciosa finalidad en la década de los noventa, no se logró avanzar mayormente en este sentido, con lo cual la integración siguió avanzando de la mano de la economía.

Fue tal la centralidad que supuso la puesta en marcha de la moneda única, en razón de que todos los países que se propusieron transitar hacia esta etapa debían cumplir con unos estrictos criterios de convergencia, que gran parte de las acciones externas de los países miembros se terminaron realizando dentro del mismo espacio comunitario. En síntesis, con estas ambiciosas iniciativas la UE ingresó en un nuevo estadio en su desarrollo, pero a costa de un mayor recentramiento de la actividad de los países miembros en torno a las directrices económicas del mismo proceso comunitario. El lugar central que llegó a ocupar la dimensión financiera en el experimento comunitario, tuvo también otro efecto: no sólo se diluyó la dimensión política de la integración, sino que el proceso se volvió rutinario, burocrático e indiferente, porque el cumplimiento de tecnicismos y normas se convirtió en la principal finalidad para los gobiernos de los países miembros.

En América Latina, la situación ha estado inscrita dentro de los mismos cánones, pero se ha expresado de una manera bastante diferente. La filosofía que se esconde detrás de la nueva generación de acuerdos de integración en los que se comprometieron los países de la región durante los noventa fue el “regionalismo abierto”. Ésta era una propuesta de apertura con la cual los países de América Latina pretendían asumir los retos que planteaba la globalización económica. Dentro de esta perspectiva, la constitución de espacios ampliados de integración comercial debía convertirse en un procedimiento a través del cual se buscaba promover y consolidar la reestructuración de las respectivas economías nacionales con el fin de adaptar a estos países con las normas prevalecientes a nivel mundial.

El dinamismo mayor que consiguió la integración en parte fue el resultado de esta opción política de internacionalización, pero en ello también contribuyó un paradójico doble proceso que ha atravesado a la América Latina contemporánea: de una parte, con el esquema de inserción imperante se ha acelerado el desvertebramiento de los espacios nacionales, en razón de la importancia que se le ha concedido al globalismo del mercado, es decir, a aquellas instituciones, agentes, actividades y prácticas transnacionales que compenetran ámbitos económicos localizados (subnacionales) con determinadas dinámicas globales. De la otra parte, se ha intensificado la integración a nivel macro regional a través de la suscripción de tratados por parte de conjunto de países de la región. Como desde un comienzo fue más fácil potenciar este tipo de iniciativas, no fue extraño que los acuerdos de integración avanzaran más rápido



que las políticas endógenas de desarrollo, lo que, a la postre, ha acentuado aún más la desestructuración de los espacios nacionales.

Con este objetivo integracionista, los noventa fue un período en que se asistió a serios intentos por desempolvar viejos tratados como el Pacto Andino, el que con anterioridad funcionaba como un regionalismo cerrado y ahora debía reconducirse dentro del espíritu de apertura, a una multiplicación de los acuerdos bilaterales de libre comercio entre países de la región y al nacimiento de nuevas iniciativas, más acordes con el tiempo mundial, tales como el MERCOSUR y el CARICOM. A estas disímiles estrategias de integración se le asignaban importantes funciones: debían coadyuvar a la internacionalización de las economías nacionales, convertirse en escuelas de aprendizaje para la transnacionalización de las empresas, localizar nichos productivos y de servicio globalizables, aligerar la inserción de los distintos países en la economía mundial y ejercer atracción para suscitar el interés de los países más grandes y poderosos por las naciones latinoamericanas.

Sin embargo, a pesar de la importancia que se les asignó a estas estrategias, los procesos de integración en América Latina tampoco han corrido con mejor suerte, lo cual ha conllevado a que la región quede expuesta doblemente –desestructuración de la economía nacional y macrorregional- a todo tipo de presiones externas. No es esta la ocasión para abordar el tema de la precariedad de los modelos de desarrollo, pero podríamos preguntarnos, ¿por qué siguen siendo insuficientes los niveles alcanzados por los procesos macrorregionales en América Latina?

Desde varios puntos de vista pueden analizarse los procesos de integración. El más usual consiste en diferenciarlos de acuerdo con su alcance. En este sentido, se distinguen los acuerdos comerciales preferenciales bi o multinacionales, los que generalmente se limitan a un número determinado de productos. Segundo, las zonas de libre comercio, consistentes en el compromiso de los países que suscriben el acuerdo de comprometerse en la eliminación de los aranceles y demás barreras no tarifarias en su comercio mutuo (Grupo de los Tres), sin afectar la soberanía. Tercero, la unión aduanera, que tiene lugar cuando a las preferencias de la zona de libre comercio se le añade el establecimiento de una política comercial con un arancel externo común (la Comunidad Andina). Cuarto, el mercado común, es decir, una unión aduanera que establece una determinada liberalización de algunos factores, como productos, capitales, servicios, personas, etc. (cierta intensión en este sentido se ha observado en el MERCOSUR). Quinto, el mercado único, es decir, un mercado común que se fundamenta en la supresión de las fronteras físicas, técnicas y fiscales. Sexto, la unión económica que se propone establecer políticas económicas compartidas entre los países miembros (la Unión Europea). Por último, la unión política que se encamina a fortalecer los mecanismos de

supranacionalidad y a conformar un nuevo tipo de comunidad (objetivo deseable en que se han empeñado las autoridades de la UE).

Lo que distingue a estos distintos esquemas consiste en su alcance, sus propósitos y su anhelada finalidad. Las diferencias entre ellos, en el fondo, reposan en torno a los objetivos en que se organizan los procedimientos. Es decir, se diferencian por el nivel de profundidad alcanzado y/o requerido del respectivo acuerdo. Un esquema tal de diferenciación es, sin duda, pertinente, más aún cuando algunos acuerdos en la región han transitado por varios de ellos. Este esquema de gradualidad de la integración tiene, sin embargo, el inconveniente de que se centra casi exclusivamente en la dinámica interna del acuerdo, lo que conduce a que se reduzca la dimensión política de la integración a la deseabilidad que en un determinado momento expresan los principales actores económicos y políticos. A nuestro modo de ver el mayor problema que encierra esta manera de jerarquizar los procesos de integración, empero, estriba en que la finalidad hacia la que se encamina se convierte en un principio, a partir del cual se decodifica autorreferencialmente el proceso. De aquí se desprende un serio problema metodológico puesto que se ignora todo aquello que el proceso mismo no incluye.

Para subsanar las insuficiencias de este enfoque, puede plantearse otra tipología, mucho más simple, en la que se visualizan más claramente los componentes políticos, el sentido que se le asigna a los acuerdos y la deseada y/o forzada retroalimentación que se presenta con determinados agentes externos que interceden en el proyecto. Desde esta perspectiva, tres son los tipos de acuerdos que han prevalecido en América Latina en concordancia con los objetivos, las aspiraciones y el número de países involucrados.

El primer mecanismo lo constituyen los acuerdos bilaterales de libre comercio, que tienen por objetivo garantizar el libre flujo comercial entre los países firmantes a través de una gradual reducción arancelaria. Este fue, sin duda, un valioso instrumento en forma recurrente utilizado en los primeros años de la década de los noventa. Pocos países de la región, sin embargo, han perseverado en mantener este tipo de acuerdos por las dificultades que se presentan a la hora de administrar un amplio número de los mismos, debido a las disimilitudes que generalmente entrañan cada uno de estos convenios y a las diferencias en las velocidades y ritmos de apertura y de exposición a la economía mundial. Igualmente, a menos que se establezca como criterio rector del esquema una inserción individual y, al mismo tiempo, multilateral en la economía mundial, este tipo de acuerdo no reporta a la larga muchos beneficios.

Quizá, el único país latinoamericano que le ha podido sacar partido hasta el momento a este tipo de esquemas ha sido Chile. Entre las razones que se esconden detrás de esta postura política de las elites del país austral por este tipo de inserción,

se pueden encontrar las siguientes: antecedió a los otros países del continente en la aplicación de un modelo de liberalización comercial y financiera; su nivel de exposición a los flujos mundiales es mucho más alto; sus elites siempre han tenido en mente un mayor acercamiento a los grandes centros económicos y financieros mundiales -Estados Unidos, Japón y la Unión Europea-, y es fuerte la convicción de que una participación en un esquema distinto de integración podría convertirse en un obstáculo en la materialización de ese propósito; sus grupos dirigentes comparten una visión eminentemente mercantil de lo que debe ser el desarrollo y, finalmente, por la exigüidad de su mercado interno y la composición de su canasta exportadora, puede diferenciar entre el tipo de relación comercial predominante con los países más desarrollados –exportador de materias primas y productos naturales- y hacia los países de la región, donde persevera por colocar productos con un mayor valor agregado<sup>24</sup>.

El segundo se enmarca en los esfuerzos encaminados a impulsar una liberalización comercial a escala de todo el hemisferio. Los orígenes de esta propuesta se remontan a la estrategia denominada “Iniciativa de las Américas”, invitación realizada por el entonces presidente norteamericano George Bush padre. Valga recordar que esta iniciativa no era una proposición altruista comprometida con el desarrollo latinoamericano, ya que esta acción se enmarcaba dentro de un plan estratégico mayor de la Casa Blanca como era la creación de mejores condiciones de competencia para Estados Unidos con el fin de poder hacer frente al gran crecimiento económico que experimentaban los países del Asia-Pacífico y el interés que despertaba la ampliación y la profundización de la integración europea.

Esta voluntad finalmente se materializó en una iniciativa concreta a finales de 1994, cuando el presidente B. Clinton invitó a la ciudad de Miami a 34 jefes de gobierno y Estado del hemisferio (con excepción de Cuba), con el fin de promover la realización de una gran zona de libre comercio a nivel hemisférico para el 2005, que se extendería desde Alaska hasta la Patagonia. Este sistema ha previsto la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias en los flujos comerciales, favorece el libre movimiento de capitales, pero queda excluida la movilidad de otros factores como la mano de obra. Este último punto es muy importante, por ejemplo para comprender la esencia que comporta este tipo de iniciativas. A diferencia de la experiencia europea, estos acuerdos excluyen la libre movilidad de las personas con el fin de frenar los flujos migratorios del sur en dirección al norte, fomentar las

---

24 Véase, Hugo Fazio Vengoa, *La globalización en Chile: entre el Estado y la sociedad de mercado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

inversiones en la industria maquiladora que amarran a los trabajadores a sus respectivos países, y mejorar la condiciones de competitividad de las empresas norteamericanas, que tienen fácil acceso a una mano de obra de muy bajo costo.

Desde sus inicios en 1994 se llevaron a cabo varias cumbres análogas a la de Miami, en las que en su momento se reafirmó el compromiso de mantener el calendario y los objetivos de la liberación comercial, aunque, finalmente, la iniciativa tuvo que ser abandonada por los reparos puestos por varios gobiernos de la región, entre ellos Brasil.

Conviene, igualmente, resaltar el hecho de que esta iniciativa surgió y se estimuló desde la misma administración norteamericana, lo que una vez más pone en evidencia el tipo de capitalismo por el que propende la potencia del norte y cuál es el modelo que la Casa Blanca insinúa para el resto del continente. La armonización comercial y los escasos visos existentes de cooperación política y económica constituyen una reafirmación de la voluntad estadounidense por imprimir su sello a la iniciativa hemisférica, que no es otro que el de favorecer la implantación de un esquema, en el cual el gran beneficiario sea el capitalismo norteamericano que amplía, a través del acuerdo, sus mercados y su radio de acción e influencia y que reproduce un modelo ampliamente liberalizado en las naciones del continente.

No es de extrañar que se observe en una perspectiva de larga duración una gradualidad en la materialización de esta iniciativa, con lo cual se ha pretendido eliminar cualquier posibilidad de que se distorsione la esencia de su propuesta. No fue casualidad, por lo tanto, que fuera el gobierno norteamericano el que diseñó las medidas, los procedimientos y estableció las velocidades que se han exigido como condición para materializar esta iniciativa. En 1989, el gobierno norteamericano suscribió un acuerdo de libre comercio con Canadá y el 1 de enero de 1994 entró en funcionamiento el NAFTA, es decir, la conformación de una zona de libre comercio de América del Norte, que hizo extensiva la zona de libre comercio a México. Justo cuando el NAFTA comenzaba a dar sus primeros pasos, se impulsó la idea de extender este tipo de iniciativas al conjunto del hemisferio, quedando así como una continuación de las anteriores. Cuando dicha actividad entró en barrena, dadas las diferencias con algunos gobiernos de la región, la Casa Blanca promovió en respuesta la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio con algunos países de América Latina, con lo cual ha pretendido mantener su línea de continuidad de su accionar en el hemisferio.

Por último, el tercer mecanismo lo constituyen los acuerdos multilaterales de integración o de libre comercio. La filosofía que se esconde en esta tercera modalidad consiste en la determinación de normas y procedimientos comunes en distintos ámbitos: en lo económico han asumido como derrotero favorecer la modernización de los circuitos económicos; en lo social, acercar a las sociedades de los países

miembros; en la dimensión de política, crear mejores condiciones de negociación con terceros países y, sobre todo, con los estados más avanzados. Durante la década de los años noventa, la propuesta más lograda en este sentido la representó el MERCOSUR, que reúne a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, y a Chile, Bolivia y Venezuela en calidad de Estados asociados. En junio de 2006, este último ingresó como miembro pleno a la organización.

El fracaso que se ha experimentado en la consolidación de la espacialidad macrorregional latinoamericana ha obedecido, en primer lugar, a la existencia de variados tipos de acuerdos, los cuales difieren en cuanto a sus alcances, intenciones, propósitos y finalidades. En segundo lugar, en la región se expresa con fuerza un importante elemento distractor: las iniciativas norteamericanas. En tercer lugar, como bien lo enseña la experiencia europea, después de una fase de bonanza en la que se asiste a una consolidación natural de la integración (eurooptimismo), debido a la eliminación de los factores que antes frenaban los intercambios e interdependencias, sobreviene otra etapa (la euroesclerosis) en la cual el dinamismo sólo puede mantenerse con base en la calidad de las reformas y propuestas encaminadas a intensificar y profundizar el proceso de integración. Y ha sido en este plano donde de modo evidente se ha destacado la baja calidad de las iniciativas integradoras.

Si tomamos como ejemplo la experiencia del MERCOSUR, podemos percibir fácilmente cuáles han sido los factores que más han obstaculizado la consolidación ulterior de este experimento integrador: la dependencia no sólo productiva, a causa de la escasa competitividad de las áreas dinámicas, sino también financiera, tal como lo han registrado las innumerables crisis que desde 1995 han golpeado a estos países; el elevado endeudamiento externo de la mayor parte de los países miembros, lo que ha ocasionado que los intereses de la deuda representen un alto porcentaje del valor de las exportaciones; la orientación de la inversión extranjera, que en gran cuantía ha llegado a estos países, pero que se ha concentrado en la adquisición de empresas públicas y privadas privatizadas, es decir, no se ha convertido en un capital que haya generado empleo ni ha servido para modernizar el sistema productivo. “En su mayor parte, las filiales de empresas extranjeras producen para el mercado interno pero realizan transferencias al exterior en concepto de insumos, bienes de capital y pagos de regalías y utilidades. El balance operacional en divisas de las empresas extranjeras radicadas en Argentina representa alrededor de un tercio del déficit del balance de pagos en cuenta corriente”<sup>25</sup>.

---

25 Aldo Ferrer y Helio Jaguaribe, *Argentina y Brasil en la globalización. ¿MERCOSUR o ALCA?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 29.

En segundo lugar, el agravamiento en la asimetría de los intercambios entre los países miembros, entre un Brasil que ha preservado una política de industrialización y de promoción del cambio técnico y tecnológico y sus otros socios, que desde hace un par de décadas han asistido a un proceso de desindustrialización, lo cual reconstituye en el seno del acuerdo relaciones de tipo centro-periferia. “Conviene recordar que el cambio tecnológico refuerza los contenidos endógenos del desarrollo. La pérdida de peso relativo de los productos primarios en la producción y el comercio mundiales reduce la significación de la división fundada en el intercambio de aquellos productos de los países periféricos por manufacturas elaboradas en los centros. En la antigua estructura productiva de la periferia era posible incorporar la tecnología en la actividad primaria y participar en alguna medida, de las corrientes expansivas del comercio mundial. Esta posibilidad ha desaparecido. La única vía de incorporación dinámica en el orden global es a través de la especialización intraindustrial que requiere la existencia de una estructura productiva compleja”<sup>26</sup>.

En tercer lugar, la sensible bifurcación que se prolongó durante casi toda la década de los noventa de las políticas exteriores de los países miembros, con un Brasil que ha perseverado en conservar el MERCOSUR como un mecanismo para acrecentar su papel internacional y con una Argentina, fuertemente norteamericanizada. En esta divergencia también intervino la disimilitud de la función que países como Argentina y Brasil le han asignado al MERCOSUR. Francisco Corigliano, profesor de Política Exterior Argentina en las universidades Di Tella y San Andrés en Buenos Aires, ha sostenido que “este espacio subregional fue pensado, desde la perspectiva argentina, como uno primordialmente económico-comercial y secundariamente político-estratégico». «A mi modo de entender, éste fue un serio error de la diplomacia argentina de aquellos años, pues impidió dotar a Argentina de un *paraguas* político que protegiera a los vínculos con Brasil y con el resto del bloque subregional de las tormentas financieras que caracterizaron los años 1994-1999 (mexicana, del sureste asiático, rusa, brasileña) y que culminarían en diciembre de 2001 con el colapso financiero, político y social de la propia Argentina». Pero mientras Argentina siempre ha contemplado el proyecto desde el punto de vista comercial, Brasil ha recavado en darle un sentido estratégico. «Los brasileños consideran al bloque como un espacio desde el cual podían aumentar su margen de maniobra respecto de Estados Unidos”<sup>27</sup>.

Incluso el MERCOSUR, el más evolucionado y ambicioso acuerdo de integración suscrito en América Latina, dista enormemente de las enseñanzas que se desprenden

---

26 *Ibidem*, p. 8.

27 Jorge Marirrodiga, “El MERCOSUR se la juega”, *El País*, 21 de mayo de 2006.

de la experiencia de la Unión Europea, la cual ha demostrado que para que la integración sea posible, los Estados miembros deben disponer de un relativo control de sus políticas económicas, mantener coincidencias en las estrategias de desarrollo, así como una mayor o menor convergencia en materia de política exterior. Al respecto conviene recordar que gobiernos de Lula y Kirchner en Brasil y Argentina, respectivamente, en su momento plantearon la necesidad de superar tales problemas y orientar sus acciones para restablecer las políticas de integración en el seno del MERCOSUR. Varios años después de iniciados estos gobiernos, el MERCOSUR se encuentra al borde del abismo, y no faltan analistas que indiquen que no es más que un cadáver.

En síntesis, en América Latina han existido disímiles propuestas de organización de los espacios macrorregionales, diferentes en sus propósitos, alcances, intensidad y objetivos anhelados. Ello, sin duda, explica la poca capacidad que ha existido en la región para organizarse intrarregionalmente y para asumir la interpenetración con otras latitudes y con ambientes económicos más globalizados.

Para entender la disyuntiva más actual que enfrenta la integración se puede parafrasear a Karl Polanyi<sup>28</sup>, quien vio en el establecimiento de la sociedad de mercado en la Gran Bretaña decimonónica un fenómeno revolucionario, al que se supeditó toda la vida política y social, pero que, a su vez, generó una serie de situaciones que finalmente terminaron desgarrando las sociedades modernas y creando numerosos mecanismos de resistencia. El mismo diagnóstico podría realizarse a los nuevos procesos latinoamericanos de regionalización, particularmente desde el momento en que algunos gobiernos han planteado la necesidad de avanzar en la integración, pero sobre bases distintas a las del Consenso de Washington y en oposición a cualquier iniciativa que involucre a la potencia del Norte.

En la medida en que el mercado penetró en todas las esferas de la actividad humana, debilitó las estructuras tradicionales y dio origen a un creciente malestar social; la redistribución debe reinventarse con el fin de proporcionar a las personas desplazadas la protección social necesaria. Polanyi llamó a esta fase de expansión del mercado, seguida por otra fase de reacción de parte de la sociedad, el doble movimiento. “El actual fenómeno del regionalismo puede ser percibido como una manifestación de dos movimientos: la protección de la sociedad en el ámbito macroeconómico y como una reacción frente a la expansión del mercado mundial. En este sentido podemos hablar de una segunda gran transformación”<sup>29</sup>.

---

28 Karl Polanyi, *La gran transformación*, Madrid, Ediciones La Piqueta, 1997.

29 Björne Hettne, “Development, Security and World Order: a regionalist approach” en *The European Journal of Development Research* vol. 9 N. 1, junio, 1997.

Esta presentación que hemos realizado sobre el estado actual de los procesos de integración en Europa y América Latina es muy ilustrativa de otro tipo de dificultades por las que han atravesado los vínculos entre las partes. La experiencia histórica demuestra que la integración se convierte en una multiplicadora de oportunidades, incluidas las de actuación internacional.

Primero, cuando el proceso dispone de correctivos para atajar los desequilibrios que se puedan presentar entre los países miembros. Pero este no ha sido el caso de América Latina, donde los acuerdos de integración más bien han funcionado como correas de transmisión de las crisis de tal modo que han acentuado los desequilibrios y desajustes que se presentan entre los miembros. Cuando sobrevino la crisis brasileña como resultado de la asiática, el real se devaluó en un 40% a inicios de 1999, lo que afectó fuertemente a su principal socio –Argentina- y produjo una caída del 25% de los intercambios entre los dos países y un desplazamiento de la inversión extranjera a Brasil.

Segundo, la integración actúa como una maximizadora de las capacidades negociadoras cuando existe una afinidad entre los modelos de desarrollo por los que propenden los Estados miembros con el esquema que impera en el universo integrador. Tanto en Europa como en América Latina se han puesto en evidencia este tipo de disfuncionalidades, que a la postre ocasionan tensiones en los vínculos entre los países miembros y entre algunos de éstos y la lógica integradora, lo cual afecta negativamente el funcionamiento internacional del proyecto integrador.

Tercero, reiteradamente se ha señalado que la integración se refuerza y potencia la actuación internacional cuando prima la voluntad política de convertirla en una realizadora de las preferencias nacionales. Lamberto Dini, antiguo Ministro de Relaciones de Italia, ha evidenciado claramente esta dimensión, al afirmar: “Europa enseña que la soberanía renace en la forma de la supranacionalidad, en el marco de una cooperación internacional basada en la interdependencia y la reciprocidad”<sup>30</sup>. Aun cuando sea en grados diversos, se puede sostener que ni en Europa ni en América Latina este objetivo se ha alcanzado. Más bien lo que ha ocurrido es que cuando al llegar la integración a un determinado nivel, surgen resistencias a la macrorregionalización, por lo general, porque se percibe una desproporción y una disfuncionalidad entre el accionar nacional y el comunitario.

---

30 Lamberto Dini, “L’Europa et l’America nell’età della globalizzazione”, Archivo del Ministerio de Relaciones de Italia, 1998.



Para comprender los niveles de complejidad que encierra el tema de la soberanía, se debe tener en cuenta las importantes transformaciones que ha experimentado ésta en el transcurso de los últimos tiempos. Atrás ha quedado la absolutidad de la soberanía y su identificación con la nación (“La soberanía es una, indivisible, inalterable. Pertenece a la nación”), tal como se consagraba, por ejemplo, en la Constitución francesa de 1791, y la indisociabilidad con la soberanía popular (la ilegitimidad de toda expresión política pública que no emane de los representantes del pueblo), tal como quedó sancionado en la Constitución francesa de 1958. En ambos casos, la soberanía del Estado y de la nación, y la soberanía del Estado y la del pueblo, eran imaginadas como indisociables.

Pero de manera más amplia, la soberanía históricamente se ha expresado en tres niveles. La política que reconoce al Estado como órgano soberano y legítimo dentro de sus fronteras. La económica, asociada con el crecimiento, el manejo financiero y con la determinación de las orientaciones económicas fundamentales. Por último, la identitaria, a través de la cual se fomenta la integración social de los ciudadanos.

En estas tres dimensiones los cambios actualmente han sido profundos. La soberanía política, es decir, la legitimidad dentro de las fronteras, ha empezado a quedar seriamente comprometida por fenómenos tales como la aparición de numerosos agentes, tanto internos como externos, que actúan siguiendo lógicas transnacionales, de adentro hacia fuera y de afuera hacia adentro, correlativamente, o por regiones o localidades dinámicamente insertas en los flujos transnacionales, las cuales entran a cuestionar y a disputar parte del viejo control al Estado.

A nivel económico, tal como lo ha demostrado Susan Strange<sup>31</sup>, el Estado ha tenido que negociar sus prerrogativas soberanas con el globalismo del mercado, a lo cual se puede agregar el hecho de que con los acuerdos internacionales, como por ejemplo, los tratados de libre comercio, el modelo económico nacional queda supeditado y amarrado a las lógicas de valoración predominantes durante la negociación internacional.

Por último, a nivel de identidad, la situación no es más diáfana. Los factores que cimentaban o procuraban edificar la integración nacional han perdido su fuerza cohesionadora ante el empuje de poderosos movimientos, que reivindican derechos de género, étnicos, regionales o de minorías, muchos de los cuales se insertan en redes transnacionales de reivindicaciones similares, y por el acentuado proceso de individualización, que en muchos casos atomiza el sentido de pertenencia.

---

31 Susan Strange, *La retirada del Estado*, Barcelona, Editorial Icaria y Oxfam, 2001.

A nuestro modo de ver, un elemento clave que explica esta múltiple dificultad que experimenta la soberanía es, en el fondo, el resultado de la pérdida de legitimidad del anterior control que ejercía el Estado sobre la sociedad. Era común en la época moderna que el Estado en su afán de convertirse en Estadonación se interesara por construir una identidad al servicio del mismo, obviando y desestimando, al mismo tiempo, las diferencias culturales. “El pueblo era uno e indivisible, la sociedad un sujeto sin textura ni articulaciones internas y el debate político cultural se movía entre esencias nacionales e identidades de clases”<sup>32</sup>. Ésta era, por tanto, una concepción voluntarista, por lo general muy republicana que se organizaba en torno al papel referencial del Estado, el que, a su vez, privilegiaba la unidad por encima de la diversidad.

Bajo el impacto de la intensificada globalización, la identidad nacional ha entrado en un proceso de recomposición, que, sin ser reemplazada por una cultura universal homogenizadora, da cuenta de las variadas historias de vida individuales y colectivas. Esta globalización de las biografías acentúa el proceso de destotalización de la política, porque, en la medida en que se afirma en una pluralidad de experiencias vividas, pero no integradas por los individuos, no puede ser reducida a mínimos comunes denominadores. En alguna medida, la pérdida de centralidad del Estado obedece a que se asiste a un empoderamiento de la soberanía por parte de los individuos. Otra consecuencia de esta visión monista de la soberanía total “reside en la creencia desmedida en la soberanía ejercida a través de los representantes elegidos. De ahí se desprende una reticencia profunda a aceptar cualquier legitimidad diferente a la de las urnas. (...) Esta definición es caduca. Porque no tiene en cuenta ni la individualización de las preferencias y de las elecciones ni la reflexividad social de los individuos en relación con el conjunto de problemas que se les presentan. Además, porque ignora el hecho de que un número creciente de problemas y de riesgos se desprenden menos de una elección de adhesión o de rechazo, que se podrían delegar a actores representativos o competentes, que a un problema de implicación constante de todas las personas concernidas por ese problema”<sup>33</sup>.

Una acción concreta emprendida por la UE redimensionó este empoderamiento de la soberanía por parte de los individuos. En el tratado de Maastricht se creó la figura de la ciudadanía europea, situación que ha posibilitado la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones locales y europeas. El resultado de esta medida ha sido la acentuación de la divergencia entre ciudadanía y nacionalidad, en

---

32 Jesús Martín Barbero, “Las transformaciones del mapa: identidades, industrias y culturas” en Manuel Antonio Garretón, *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999, p. 300.

33 Zaki Laïdi, *La grande perturbation*, París, Flammarion, 2004, pp. 52-53.

tanto que los no nacionales gozan del derecho de participar y ser elegidos en determinadas instancias de poder.

Las profundas transformaciones que experimenta la soberanía, lo cual no es otra cosa que una expresión del radical cambio que han experimentado las relaciones internacionales contemporáneas, nos lleva a concluir que la integración para convertirse en una verdadera maximizadora de oportunidades no sólo debe contribuir a la realización de las preferencias de los Estados miembros dentro de un espíritu supranacional, sino que también debe conformarse como una constelación política que incluya, potencie y exprese las distintas esferas en las cuales se ha disgregado la soberanía. Si bien la profundización de la integración tiene que realizarse mediante el funcionamiento de mecanismos de convergencia con el fin de equalizar las sociedades en torno a determinados denominadores comunes, tiene igualmente que disponer de una plasticidad que incluya las disímiles trayectorias que coexisten en su interior. Por eso consideramos que no hay nada más lejano a una genuina integración que imaginar que con el tiempo pueda dar lugar a la emergencia de un super Estado, sea bajo la fórmula federal o confederal. La integración tiene que pensarse de nuevo dentro de una intensificada globalización, que encadene y sincronice múltiples temporalidades históricas.

Cuarto, la integración maximiza oportunidades cuando se comparten preferencias internacionales. La experiencia europea ha demostrado profusamente que existen mayores posibilidades de alcanzar los necesarios consensos cuando no existen grandes intereses en juego o cuando el accionar internacional pretende la realización de determinados valores. El problema, sin embargo, es más complejo, y se enlaza con las transformaciones que ha experimentado la soberanía. Como señala Zaki Laïdi, la dificultad para pensar el mundo de hoy no se desprende de la traslación pura y simple de los problemas, sino de su complejo entrecruzamiento. Lo global no destruye lo local con base en un movimiento simple y lineal, al igual que lo externo no sustituye mecánicamente lo interno por simple encantamiento. Lo global tiene como punto de partida lo local y por ello la territorialidad no puede ser considerada sin valor. De ello se infiere que la soberanía tenga que ser operativa, que el mencionado autor interpreta como “el conjunto incesantemente renegociado de propensiones puestas en marcha por una colectividad política con el fin de protegerse, vivir y hacerse reconocer en un mundo interdependiente”, con lo cual “la soberanía deja de percibirse como un asunto intangible, pues se encuentra contextualizada, las preferencias se realizan más allá de la territorialidad nacional y se comparten equilibradamente”<sup>34</sup>.

---

34 *Ibidem*, pp. 60, 62, 63.

Quinto, cuando se presenta una cierta simetría entre los acuerdos. Un problema muy sensible se ha presentado en este plano en las relaciones europeo-latinoamericanas ha sido que: mientras la UE es una avanzada experiencia de integración, los procesos latinoamericanos se encuentran todavía en una etapa germinal. En el caso de Europa existen ciertos lineamientos básicos compartidos por la mayoría de los miembros y se dispone, además, de una institucionalidad que facilita la realización de sus orientaciones y políticas. En América Latina, por el contrario, los acuerdos de integración carecen de los mínimos mecanismos de planificación y coordinación. Estos los ha llevado, las más de las veces, a que para responder prestamente a las contingencias que se presentan, algunas acciones terminan anulando a las otras. Quizá esto sea uno de los factores que explica el hecho de que la UE haya logrado suscribir sendos acuerdos con México y Chile, es decir, con países individuales, y hasta la fecha no haya rubricado ningún acuerdo análogo con ningún tratado de integración latinoamericano, no obstante, el interés que ha depositado precisamente en ello.

Por último, las relaciones se obstaculizan cuando se privilegia a un determinado actor entre los otros. Las dinámicas de macrorregionalización en Europa y América Latina han favorecido de manera destacada a un actor: el globalismo del mercado, es decir, aquellas agencias, instituciones, empresas, etc., que realizan sus acciones en el ámbito global. El principal problema que se presenta en este plano consiste en que los agentes del globalismo del mercado asumen las relaciones entre las partes de una manera funcional y limitada a sus más directos intereses, los cuales, por lo general, no coinciden con los de los gobiernos o los pueblos de ambos continentes. El globalismo tampoco permite darle la necesaria profundidad a la integración, por cuanto sus actividades y expectativas se extienden en una dimensión temporal: la vertiginosa duración del cambio, inscrito en un presente inmediato, que no es otro que el tiempo del mercado. El peso de este agente reduce la integración a una inmediatez, que entraba la posibilidad de actuar a más largo plazo.

Todo este cúmulo de problemas que sucintamente hemos reseñado nos permite concluir que las disímiles lógicas de integración en Europa y América Latina hasta la fecha no han sido factores potenciadores de las relaciones y seguramente no lo serán, a menos que se produzca un sensible cambio en la manera de entender la integración en un mundo de intensa globalización.

## LA DIMENSIÓN POLÍTICA CONTRIBUYE AL ACERCAMIENTO ENTRE LAS PARTES

No obstante sus tropiezos, el hecho de que las relaciones económicas se hubieran convertido en un sólido punto de intersección para intensificar los vínculos entre las partes, representaba en los inicios de los noventa la mayor importancia, porque, como señalara Robin Blackburn en la introducción al libro de Robert Brenner, luego de la desaparición del marco geopolítico de la Guerra Fría y debido a la intensificación de la globalización económica “la distancia entre el mercado mundial y los asuntos internacionales se había acortado dramáticamente”<sup>35</sup>. La dimensión económica se alzaba como un sólido fundamento para posicionar estos vínculos en un nivel estratégico entre las partes, y para afirmar el carácter multilateral de la inserción externa de la Unión Europea y de América Latina.

Empero, los vínculos entre América Latina y la Unión Europea no sólo se han alimentado eficazmente de la savia de la economía. Otras sustancias también intervinieron en su momento de manera promisoria en la dirección de una mayor intensificación de las relaciones entre estas dos orillas del Atlántico. Uno de estos ingredientes fue la transformación que experimentó el sistema mundial, con la entrada en ocaso del orden westfaliano. En la literatura especializada de las relaciones internacionales, se utiliza el referente del orden de Westfalia para aludir a una configuración internacional que se caracteriza por la independencia y soberanía de los Estados, los cuales persiguen en el plano externo determinados intereses nacionales, lo que en condiciones de asimetría da origen a un sistema interestatal dominado por el balance de poder entre las grandes potencias. Por el contrario, se recurre a la idea del orden postwestfaliano para señalar que el Estado-nación ha perdido muchas de sus anteriores facultades para responder a los nuevos problemas y, por lo tanto, requiere de una estrecha cooperación transnacional.

Tal como parece demostrar la experiencia de la Unión Europea y los procesos de integración en América Latina, la macrorregionalización puede entenderse como una forma espontánea de compromiso entre las lógicas westfalianas y postwestfalianas, situación en la cual las primeras logran sobrevivir y mantienen cierta centralidad para el Estado y su lógica de actuación; sin embargo, de modo paralelo, surgen otros tipos de actores y se consolidan formas de participación diferentes a las del Estado, con los cuales éste tiene que cooperar.

---

35 Robert Brenner, *Turbulencias en la economía mundial*, Santiago, Lom, 1999, p. 7.

Algunos autores<sup>36</sup> han asociado a la Unión Europea con una forma posmoderna de organización, más cercana a una constelación política que a una organización internacional, debido a que su núcleo central de poder es débil. La causa de tal debilidad es el papel estructurante que todavía desempeña el intergubernamentalismo, porque su autonomía es limitada en comparación con las instituciones políticas de los Estados miembros, sus actividades se encuentran espacialmente diseminadas, el poder se encuentra fragmentado en agencias trans, supra e intergubernamentales, la autoridad está descentralizada y no dispone de un plan coherente general de integración.

Sin duda que la mayor elasticidad de este ordenamiento internacional contemporáneo debía haber posibilitado una mayor convergencia entre la Unión Europea y América Latina. Sin embargo, las formas particulares que han asumido esta mixtura entre lo westfaliano con lo poswestfaliano no ha actuado como un elemento que facilite las relaciones entre las partes, en la medida en que mientras el Viejo Continente se ha inclinado a privilegiar mayormente a tales nuevas fórmulas, en América Latina éstas han adquirido una expresión más formal, razón por la cual los Estados continúan siendo los agentes principales a través de los cuales se vehiculiza el grueso de las relaciones externas.

De modo más específico, las nuevas relaciones internacionales que debutaron en la década de los noventa actuaban como un contexto que facilitaba los vínculos entre las partes. El escenario de la Guerra Fría había sido un poderoso obstáculo que inhibió las posibilidades para fortalecer las relaciones por fuera del guión de la competencia bipolar. Mientras primó ese esquema, los vínculos entre Europa y América Latina debían obligatoriamente inscribirse en torno al eje Este-Oeste. El predominio de ese esquema de enfrentamiento bipolar obligaba a constantes alineamientos alrededor de las directrices de las dos grandes potencias, lo cual reducía seriamente el espacio para el desarrollo de estrategias autónomas entre las partes. Fue sólo en los ochenta cuando comenzó a avanzar el prolongado ocaso de este eje estructurador de las relaciones internacionales, cuando aparecieron los primeros atisbos para una vinculación más fuerte entre algunos países europeos y ciertas naciones latinoamericanas, principalmente a través del apoyo de los primeros a determinadas iniciativas de los segundos, como ocurrió con el esfuerzo del Grupo de Contadora para sustraer la crisis centroamericana de la contienda bipolar.

Con el despuntar de la década de los noventa ese rígido guión había llegado a su fin. Se presumía, en ese entonces, que el mundo estaba ingresando en un nuevo

---

36 James A. Caporaso, "The European Union and Forms of States: Westphalian, Regulatory or Postmodern?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 34 N. 1, marzo, 1996.

“orden mundial”, que se fundamentaba en el predominio y el respeto del derecho internacional y en la solución mancomunada de los problemas más candentes que amenazaban a la humanidad. América Latina y Europa, por vez primera en más de cuarenta años, podían avanzar en estrategias compartidas, obviando los viejos referentes y anteponiendo sus propios intereses y preferencias. También, en este sentido, parecía que el mundo ingresaba a un compartido tiempo mundial y, por lo tanto, que los vínculos e interpenetraciones entre las partes encontraban un terreno abonado para ser más fluidos.

Desde otro ángulo, las nuevas condiciones políticas contribuyeron a crear un clima idóneo para potenciar las relaciones. El fin del socialismo soviético en la Europa Centro Oriental sobrevino en un momento en el cual en América Latina se asistía a una profundización de la democracia. Tanto la vieja Europa del Este como nuestro continente se apropiaban de los instrumentos de la democracia.

No fue extraño, por tanto, que a partir de los noventa la democracia, el Estado de derecho, el reconocimiento de los compromisos internacionales y el respeto por los derechos humanos se convirtieron en las normas predominantes en ambos continentes. Esta convergencia en torno a principios compartidos tuvo varios efectos: permitió el desarrollo de una inédita fórmula política birregional y la institucionalización de reuniones periódicas de jefes de Estado y de Gobierno. En el caso de América Latina, las reuniones en el marco del Grupo de Río, las cumbres iberoamericanas, andinas, centroamericanas y del MERCOSUR hicieron posible la definición de una agenda regional más clara en materia política, que afirmaba a América Latina como un importante interlocutor frente a terceros<sup>37</sup>. En el caso europeo, el apoyo a la reconversión política de los países de la Europa Centro Oriental se ubicaba en el mismo registro. Segundo, los encuentros periódicos intra e interregionales crearon un contexto de mayor convergencia y confianza entre ambos conjuntos de países. Por último, América Latina y toda Europa entraban por vez primera a compartir valores y objetivos comunes, lo que creaba un ambiente idóneo a fin de buscar novedosos mecanismos de diálogo y concertación política, primero a través de los encuentros regulares entre la UE con el Grupo de Río y después, a finales del decenio, con el estreno de conferencias mucho más ambiciosas: las cumbres birregionales de jefes de gobierno y de Estado.

El hecho de compartir valores comunes actuaba como un cemento para dotar de fundamento a estas nuevas relaciones. Esta ha sido una de las tesis que de manera permanente ha sostenido Javier Solana, cuando ha argumentado que: “Europa y América

---

37 Francisco Rojas Aravena, *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Nueva Sociedad y Flacso Chile, 2000.

Latina y el Caribe están llamados a representar juntas un papel clave en este esfuerzo internacional. En efecto, América Latina y el Caribe es una de las pocas regiones del planeta con las que Europa puede aspirar a ver el mundo con los mismos ojos en esta era de la globalización, pues pertenecemos a una misma cultura y compartimos valores esenciales. Por ello, tengo el convencimiento de que la era de la globalización va a ser también la era del reencuentro definitivo de Europa y América Latina, de la consolidación de una asociación permanente entre nuestras dos regiones”<sup>38</sup>.

Si ese era el clima que imperaba hasta hace algunos años, a medida que avanza el siglo XXI, la situación ha sufrido algunos cambios. La ventisca de la euforia parece haber quedado irremediadamente atrás y tiende a prevalecer la actitud contraria: un innegable pesimismo, un deslucimiento en la calidad de las propuestas, una relativa desconfianza, alimentada, entre otros, por el desgaste operativo que han experimentado los acuerdos, una poca capacidad operativa para manejar las relaciones, y una notable indiferencia frente a las perspectivas de los vínculos entre las partes. Quizá, nada ilustra mejor este desencanto que la malograda cumbre en Viena de 2006 entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

## PERFIL EN LUGAR DE RELACIONES

Este abrupto cambio de actitud y de perspectivas en lo referente a las potencialidades actuales de las relaciones europeo-latinoamericanas plantea una pregunta obligada: ¿Por qué y cómo en tan corto período se transitó de la euforia a la indiferencia? No es fácil responder a este doble interrogante. El mundo en los inicios del nuevo siglo nos ha demostrado que la textura de los asuntos internacionales contemporáneos se ha vuelto cada vez más compleja y sofisticada, razón por la cual es difícil, por no decir imposible, pretender situar en un solo factor o ámbito social la explicación última de este desgaste que han experimentado las relaciones. Se observa, más bien, que en este cambio de actitud intervinieron numerosos factores, todos ellos de distinta naturaleza, a los cuales ninguna de las partes pudo, quiso, ni ha sabido encontrar una adecuada respuesta. Descifrar y ordenar estos distintos elementos que han inhibido las relaciones no sólo constituye un adecuado ejercicio académico, sino que también es un conveniente ejercicio metodológico, porque ayuda a entender las dinámicas estructurantes de las relaciones internacionales y un pertinente procedimiento políti-

---

38 Javier Solana, “La UE y América Latina: un reencuentro definitivo en la era de la globalización”, *El Periódico*, 16 de mayo de 2002.



co, ya que precisa la naturaleza de los problemas que han enfrentado las partes y, en ese sentido, sugiere algunos elementos que pueden ser utilizados para superar esos obstáculos y, de ese modo, redimensionar la calidad en las relaciones.

Nuestra principal tesis al respecto la resumiremos en los siguientes términos: a excepción de algunos Estados latinoamericanos que poseen precisos ejes y objetivos en sus relaciones externas, entre los cuales cabría citar a México, Brasil, Venezuela y Chile, la mayor parte de los países de la región carece de una adecuada proyección externa, razón por la cual la “iniciativa política” en la configuración de estas relaciones se ha encontrado principalmente del otro lado del Atlántico. Tal situación, aunada a la insuficiente concertación política a nivel regional y a las dificultades que ha experimentado la región durante la “media década perdida” de prolongada crisis económica y como producto de la incertidumbre predominante en relación con las principales orientaciones políticas que prevalecerán en los inicios del nuevo siglo, se ha convertido en un poderoso obstáculo que ha frenado la posibilidad de definir una política o una estrategia más o menos concisa y coherente en dirección a las diferentes partes del mundo, incluido el Viejo Continente.

Los países europeos, por su parte, que, por lo general, poseen unos referentes mucho más explícitos para su actuación externa, carecen, con contadas excepciones, de una dimensión latinoamericana en su política internacional. Esto ha conllevado a que hacia la región se actúe de una manera general, como si América Latina fuera una unidad bastante homogénea, como si los países latinoamericanos enfrentaran los mismos problemas, tuvieran niveles de organización similares e idénticos retos y oportunidades. Ha sido esta generalización de lo “latinoamericano”, aunado al hecho de que buena parte de los vínculos han transcurrido a través de los contactos suscritos entre los tratados de integración, lo que ha conducido a que se optara por “delegar” en las instituciones comunitarias las orientaciones principales de la política europea en relación con América Latina; esta estrategia ha llevado a que los Estados, incluidos los más poderosos, supediten su actuación a las directrices generales de los órganos comunitarios encargados de los asuntos latinoamericanos.

Ahora bien, en los escasos momentos en que la política exterior europea pareció funcionar, la estrategia hacia la región mantuvo niveles más o menos significativos de coherencia. Pero, cuando ha encontrado obstáculos para definir un cierto tipo de accionar, situación por cierto bastante corriente a lo largo de estos años, se ha conservado la estrategia, pero dentro de un espíritu rutinario, poco imaginativo, escasamente sensible a los permanentes cambios de orientación y muy burocrático.

Esto nos permite inferir que del otro lado del Atlántico, la Unión Europea y, por tanto, sus países miembros sólo han desarrollado un *perfil de relación* con Latinoamérica. Definimos este accionar europeo en dirección a la región como un

*perfil de relación*, porque es una orientación global hacia el subcontinente en su totalidad, la cual consiste básicamente en la enunciación de un conjunto de principios y valores de naturaleza universal con los que se procura producir ciertas aproximaciones entre las partes, replicar la experiencia europea en el suelo americano y despejar, así, algunos espacios de acción que permitan incrementar el papel y la presencia de la Unión Europea en América Latina y, de suyo, contribuir, aunque sea parcialmente, a su accionar en el mundo.

Esta precariedad política que reviste el marco relacional entre las partes no ha podido ser de ningún modo subsanada. Más aún cuando los vínculos se mantienen inscritos dentro una concepción diplomática de corte tradicional que privilegia a los Estados como actores por excelencia de lo “internacional”, los cuales se vinculan de manera fundamental “birregionalmente” con la contraparte por medio de los acuerdos de integración.

Esta insuficiencia no ha sido sólo institucional. Si ese fuera el único obstáculo, se podrían emprender de manera relativamente fácil los necesarios correctivos para redimensionar los vínculos. Lo más grave de este apego a un esquema diplomático tradicional consiste en que se ha convertido en un formato excesivamente rígido, que no puede fácilmente adaptarse a las complejas transformaciones que han experimentado el mundo y ambas regiones en el transcurso de estos tres lustros.

La larga década y media que nos separa del momento cuando se produjo la caída del muro de Berlín (el famoso 9/11) ha sido una coyuntura en la que se han presentado permanentes variaciones y reacomodos en el “sistema” internacional y ha sido también un período en el cual nuevos factores han entrado a participar dentro de lo “internacional”. Las relaciones europeo-latinoamericanas no han podido adaptarse a estas cambiantes situaciones, y cuando se ha logrado consensuar un determinado tópico, este nunca ha podido ponerse en marcha o alcanzar la importancia previamente asignada, porque los temas de la agenda internacional han variado.

Igualmente complicado es el hecho de que este marco diplomático tradicional ha conducido a que las relaciones queden sujetas a los vaivenes, que ocasionan distintas contingencias, las cuales en algunos momentos han contribuido a profundizar los vínculos, pero, las más de las veces, han actuado como situaciones inhibitoras y/o distorsionadoras.

Esta indefinición ha tornado aún más aleatorio el marco relacional en la medida en que en un ambiente de intensa globalización, como el que ha venido experimentando el mundo en los inicios del siglo XXI, los vínculos no han sido pensados como engranajes de una anhelada arquitectura mundial ni para incorporar las complejas dinámicas globalizantes como variables consustanciales de los mismos.

En lo que a este punto atañe, no podemos olvidar que con la intensificación de la globalización actual se han trastocado de manera permanente los factores en los cuales se representa lo “internacional” y se asiste, además, a un escenario en el cual se intensifican las resonancias, los encadenamientos, y la sincronicidad de múltiples movimientos que se presentan en clave subterránea. En síntesis, somos de la opinión de que las relaciones europeo-latinoamericanas no sólo son frágiles y aleatorias en razón de este insuficiente marco relacional, el cual sigue inscrito dentro de un cauce diplomático tradicional, sino también porque no se ha tomado en cuenta que nos encontramos en medio de un período histórico en el cual lo externo y lo internacional se experimentan de otra manera y en el que la globalización ha entrado a desfigurar el “viejo” ámbito de lo internacional de múltiples formas. Y es que no está por demás recordar que en efecto las actuales dinámicas globalizantes se han convertido en componentes centrales de lo internacional.

Antes, por ejemplo, durante la época de Guerra Fría, el concepto de “relaciones internacionales” era una noción lo suficientemente abarcante como para explicar la casi totalidad de situaciones que tenían lugar en el campo de lo “externo”. En la actualidad, no sólo los Estados perdieron el monopolio de la actuación en el plano exterior sino también se asiste a un mayor desdibujamiento entre lo “interno” y lo “externo”. Sin embargo, otras nociones que fueron populares décadas atrás han perdido su atractivo. Conceptos como, por ejemplo, política mundial tampoco resultan muy pertinentes cuando se quiere explicar el mundo en los albores del siglo XXI. La política mundial, noción que tenía el mérito de trascender la lógica de lo interestatal y que aludía a la conformación de una dimensión propiamente planetaria de la política, tampoco resulta muy operativa para dar cuenta del acontecer actual, debido a que no sólo se han consolidado dimensiones que se ubican por encima de la lógica interestatal, también se han consolidado otros formatos de tipo trans supra, infra y paraestatal, todos los cuales reproducen complicadas retroalimentaciones. Importante es igualmente que a medida que la globalización ha recubierto lo internacional, las dinámicas mundiales ya no se cristalizan en torno a unas variables exclusivamente políticas, pues cada vez intervienen más situaciones sociales, culturales, ideológicas y económicas, y las fronteras entre todas ellas también se han vuelto muy difusas.

Incorporar la globalización en la fundamentación de este marco relacional presupone un doble cambio de perspectiva con respecto a lo que estábamos habituados: de una parte, se debe recordar que la globalización además de su condición descriptiva, interviene como un entramado histórico, que ha modificado el contexto en el cual se desenvuelven las relaciones y participa como una forma de representación del mundo, la cual se articula en torno a dos premisas. La primera consiste en llevar a interpretar lo social no como algo que se realiza

en un lugar territorialmente dado, sino en su fluidez, es decir, como interacciones entre los distintos ámbitos de las actividades humanas.

La segunda premisa que ha hecho de la globalización una nueva representación del mundo, se realiza en el advenimiento de un tiempo global, el cual sustituye la antigua contraposición de las dimensiones temporales nacionales frente a un repetitivo y caótico tiempo de lo internacional por una nueva constelación espacio-temporal de resonancias, dispersiones, sincronicidades, encadenamientos y convergencias de los tiempos regionales, nacionales y locales. El tiempo global representa la manera como se estructura una compleja red de espacios globalizantes a través de la multiplicación de desiguales redes de interacción social. La lógica de este tiempo global que reproduce situaciones de manera desconcertante tan contradictorias como unificación y fragmentación, obedece a que las resonancias y los encadenamientos pueden propagarse en forma de convergencias (homogeneidad) o de dispersiones (diferencias).

De otra parte, la globalización altera el sentido intrínseco de lo internacional debido a que el mundo ha comenzado a convertirse en una categoría histórica, en la medida en que han aparecido los primeros atisbos que permiten colegir que estamos asistiendo a la emergencia de una sociedad global, de la cual todas las regiones, zonas, localidades e individuos hacen parte indefectiblemente. Esta transformación implica un sustancial cambio de perspectiva de lo internacional en la medida en que las relaciones externas se convierten en “componentes de situaciones”<sup>39</sup>. Desde este ángulo, los vínculos ya no son entre partes, sino interacciones entre segmentos de una naciente sociedad global, las cuales comparten un mismo registro de tiempo global a partir de sus propias trayectorias históricas que convergen y entran en resonancia. Es decir, son interacciones internas al mundo y no exteriores de los países o regiones, razón por la cual no deben concebirse como bi o multilaterales, sino como la conformación de una particular espacialidad, en la que se realiza la política global, lo que presupone la participación, presión y/o influencia de terceros, además de una amplia variedad de agentes. Por último, son interacciones multifacéticas en las que interviene una amplia gama de actores y agentes, que despliegan sus actividades en distintos ámbitos sociales.

---

39 Pierre Vilar, *Memoria, historia e historiadores*, Valencia, Universidad de Granada y de Valencia, 2004, p. 75.



## LAS ASIMETRÍAS EN LAS RELACIONES

De los elementos antes señalados se puede inferir una constante que ha presidido las relaciones europeo-latinoamericanas: su carácter asimétrico. Además de servir para explicar una amplia gama de problemas que han enfrentado las partes en el curso de las dos últimas décadas, esta asimetría sirve también para explicar en buena medida por qué ha sido tan difícil construir un adecuado marco relacional, e inclusive permite entender las principales dificultades por las que estos vínculos atraviesan en la coyuntura más actual. Esta asimetría, empero, no se expresa de modo unidimensional. Es una situación tan generalizada y extendida que se realiza en varios planos al mismo tiempo. Para poder entender sus particularidades es menester aislar unos de otros, aun cuando no se debe olvidar que muchos de ellos actúan encadenadamente.

## LAS JERARQUÍAS DE PREFERENCIAS INTERNACIONALES

Un primero ámbito donde podemos observar esta desigual relación es en el lugar que se le asigna a la contraparte en las correspondientes jerarquías de preferencias internacionales. Aun cuando se asista a una relativa pérdida de significación en la coyuntura más inmediata, se puede constatar que a lo largo de las dos últimas décadas, la Unión Europea ha gozado de una alta importancia estratégica para América Latina en términos de mercados, inversión extranjera, ayuda financiera, asistencia, cooperación, concertación y diálogo político.

Para entender de manera más concreta el papel y el lugar que se le ha asignado a la Unión Europea, se debe tener en cuenta que esta organización, junto con Estados Unidos, los países de gran crecimiento económico del Asia-Pacífico, entre los cuales se destacan Japón, China y Corea del Sur, y la misma región, han sido los principales objetivos en el accionar internacional de las naciones latinoamericanas. A cada uno de ellos, sin embargo, se le han atribuido distintas funciones y alcances.

A continuación, revisaremos someramente el sentido y el uso que se le ha otorgado a cada uno de estos socios estratégicos, dado que este ejercicio comparativo permite evaluar el lugar específico que le corresponde a la UE.

En lo que respecta a los países del Asia Pacífico, conviene recordar que las naciones latinoamericanas por regla general siempre se han mantenido de espaldas a esta importante región. Hasta hace relativamente poco tiempo, los vínculos transpacíficos eran prácticamente inexistentes. En los ochenta, pero de modo más particular en los noventa, la situación comenzó a cambiar debido al descubrimiento de un significativo potencial de complementariedad entre las economías de ambas regiones. El vigoroso empuje registrado por los flujos económicos transpacíficos, las altas tasas de crecimiento de muchos de los países ubicados en la otra orilla del océano y la aparición de organismos escasamente institucionales, como el APEC, que se proponían facilitar el libre comercio a lo largo y ancho de la cuenca, engendraron una importante atracción entre estos países.

Varios países de América Latina de modo especial vieron la oportunidad de fortalecer los vínculos con ese conjunto de países mediante las exportaciones de materias primas, abundantes en la región, las cuales, por lo general, son escasas al otro lado del océano, pero imprescindibles para sostener sus elevadas tasas de crecimiento. Para los asiáticos, por su parte, América Latina nunca ha representado un fin en sí mismo, pero se debe recordar que a medida que se ponían en marcha los modelos de desarrollo extravertido en la región durante los ochenta y los noventa, se avizoraron importantes perspectivas para la colocación de sus excedentes productivos. Los niveles de penetración económica, sobre todo a nivel comercial, llegaron a ser tan significativos en determinados momentos que, cuando sobrevino la crisis financiera asiática, varias naciones latinoamericanas (v. gr., Chile, México y Perú) resintieron duramente el impacto debido a que tenían fuertes vínculos con las naciones allende el océano.

Sin llegar a ser nunca un punto de atracción insustituible, porque incluso los vínculos comerciales -principal ámbito donde se ha construido cierto marco de interdependencia entre las dos riveras- se han mantenido en niveles modestos, el Asia Pacífico se convirtió en un importante objetivo para el posicionamiento internacional de la región en la medida en que estos vínculos servían para un doble propósito: de una parte, facilitaban la inserción económica de América Latina en la cada vez más compenetrada economía mundial y, de otra, le conferían una proyección multilateral a los vínculos internacionales de la región.

América Latina se ubica en un nivel superior en la escala de preferencias internacionales de la región. La multiplicación de las relaciones intrarregionales perseguía un triple objetivo, con un valor instrumental distinto al caso anterior. De

una parte, para países pequeños o medianos la determinación de intensificar los vínculos dentro de la misma región se materializaba en torno a la inminencia de mancomunar los esfuerzos para concertar posiciones políticas comunes y fomentar, de esa manera, el interés por la región en el mundo. De la otra, América Latina se convirtió en un fin en sí mismo, en la medida en que era el lugar natural para la colocación de exportaciones con mayor valor agregado, diferentes en cuanto a su composición, de las que se destinan al mundo desarrollado. Por último, la misma región se convirtió en el paso obligado en el proceso de internacionalización de las economías nacionales, dinámica que transcurrió fundamentalmente a través de los acuerdos de integración, bien fuera bajo la fórmula bilateral o bien bajo la multilateral.

En síntesis, la intensificación de los vínculos intra latinoamericanos debía contribuir a mejorar los términos de negociación frente a terceros países, unificar posiciones de cara a las otras regiones, convertirse en un mecanismo para el aprendizaje de los términos de negociación internacional y acelerar la internacionalización de las economías domésticas. Conviene destacar que esta funcionalidad asignada a la región fue de carácter instrumental, dado que la multiplicación de los vínculos se entendía como un paso imprescindible con el propósito de alcanzar finalidades más elevadas las cuales, generalmente extracontinentales, como era suscitar la atracción y el interés de los grandes polos económicos y financieros mundiales. Esta situación, es decir, el carácter instrumental, sirve en buena medida para entender la insuficiente vitalidad que han registrado la mayor parte de los procesos de integración en nuestro continente y la inconstancia que recurrentemente revisten los vínculos bi o multinacionales.

En lo que respecta a Estados Unidos, este es, sin lugar a dudas, el socio privilegiado, aunque no sea siempre deseado, de la mayor parte de las naciones de América Latina. Pocos años antes de que se produjera la finalización de la Guerra Fría ya se había comenzado a asistir a una recomposición de la hegemonía norteamericana en la región. Las transformaciones que indujo la caída del muro de Berlín exacerbaban aún más dicha tendencia. En esta nueva distribución de cartas en el continente americano intervinieron varios factores, entre los cuales se pueden destacar: la desaparición de la Unión Soviética, pero, sobre todo, la erosión que experimentó el anterior equilibrio en el sistema internacional como resultado del desdibujamiento de la otrora superpotencia; el hecho de que América Latina no se encontrara en uno de los puntos de intersección de las pretensiones internacionales de las principales potencias mercaderes (v. gr., Japón), y de que emergentes actores como la Unión Europea se hallaran absortos en otro tipo de problemáticas internacionales, distantes de las necesidades hemisféricas, como era, en efecto, la recomposición del mapa europeo. Es decir, el papel ascendente que la región entró a ocupar en los designios de la potencia del norte no fue tanto el producto de un acertado diseño estratégico por parte de la Casa Blanca en dirección a la región,



sino el resultado del “vacío geopolítico” que se presentó en el continente luego de la desintegración del viejo guión bipolar, situación que confinó a América Latina a una condición aún más periférica.

Claro está que esta recomposición de la hegemonía fue facilitada por el hecho de articularse con el tipo de transformación económica por el cual habían propendido las naciones de la región dentro de los marcos del Consenso de Washington: aquel modelo de capitalismo estadounidense centrado en torno a una reducción de la actividad económica del Estado, en una fuerte desregulación de las relaciones laborales y en la liberalización de los principales circuitos económicos y financieros. Esta *hegemonía mínima*, al decir de Juan Tokatlian<sup>40</sup>, implicaba para los países latinoamericanos un menor celo en la salvaguardia de su soberanía y la correspondiente aceptación de un mayor dominio por parte de Estados Unidos. En las nuevas coordenadas geoeconómicas mundiales, este acercamiento a la principal potencia era plenamente congruente con el tipo de transformación que experimentaba la región, puesto que se traducía en una prolongación de las políticas de apertura económica, mejoraba la calidad y la cantidad de las relaciones con el principal polo económico y financiero del mundo, facilitaba la transferencia de tecnología y de capitales, representaba el acceso a uno de los principales mercados mundiales y se constituía, además, en una buena carta de presentación frente a terceros países.

No está demás recordar que esta asimilación del capitalismo experimentada por la región en su versión estadounidense no produjo los dividendos esperados, y en un grado nada despreciable, esta situación ha servido para explicar la importancia que las naciones latinoamericanas le terminaron asignando a la Unión Europea en su calidad de socio internacional. Una breve comparación de Estados Unidos con las formas de actuación de Japón y Alemania con sus correspondientes zonas aledañas permite entender esta circunstancia. Japón en el Sudeste asiático y Alemania en la Europa Centro Oriental se han caracterizado por destinar grandes recursos en forma de inversión directa, ayuda al desarrollo y exportación de capital. En el Asia Pacífico, Japón construyó importantes nodos económicos transnacionales, situación que explica en parte el veloz crecimiento que registraron los “tigres” y “dragones” asiáticos.

Con la notable excepción de México, las inversiones norteamericanas en América Latina han registrado volúmenes comparativamente inferiores a los alcanzados en el pasado. De otra parte, las empresas japonesas y alemanas han

---

40 Juan Gabriel Tokatlián, *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad en Colombia*, Bogotá, CEI y Tercer Mundo Editores, 1995.

involucrado a los países aledaños de menor desarrollo en sus redes de producción y comercio, lo que se ha traducido en acceso a tecnología, mercados, pero, lo más importante es que los ha convertido en participantes de variados procedimientos económicos de naturaleza transnacional, con lo cual estos países se insertan en las redes globales de producción y distribución. Diferente es la situación en América Latina, donde prácticamente la única participación en redes transnacionales se realiza a través de la industria maquiladora. Por último, estas dos potencias –Japón y Alemania- han puesto énfasis en la mano de obra calificada y en la existencia de Estados eficientes, mientras Estados Unidos ha propendido por la utilización de mano de obra barata y por reducir el papel del Estado<sup>41</sup>. Es muy elocuente de este último punto la persistente oposición de la Casa Blanca a incluir condiciones de movilidad laboral en los acuerdos que ha suscrito con varias naciones latinoamericanas.

Esto nos permite inferir que la indefinición de la orientación estadounidense en relación con la región y el tipo de capitalismo por el que ha propendido el subcontinente de la mano de Washington han facilitado la apertura de mercados y el acceso a tecnologías y capitales internacionales; sin embargo, el hecho más grave es que estas acciones no han sido favorables para la implantación de unos modelos de acumulación y desarrollo que sean congruentes con la naturaleza transnacional de la economía global. Esta situación ha impedido que América Latina haya podido entrar a participar en los círculos concéntricos de la globalización económica y que se mantenga en una situación “semiperiférica”. Esta grave insuficiencia que atraviesa a la mayor parte de la región ha intentado ser corregida a través de la multiplicación de los vínculos con las naciones europeas, como una forma de redimensionar el tipo de inserción en la economía global. Por esta razón, somos de la opinión que si bien Estados Unidos ocupa una posición de privilegio sin igual en cuanto a la proyección de los vínculos externos de América Latina, para las naciones del subcontinente la Unión Europea se convirtió en un socio de primer orden.

La Unión Europea ha sido un componente de primera línea en la política internacional de América Latina, ya que es en uno de sus principales socios comerciales y es también el lugar de origen de donde proviene la mayor parte de la cooperación, la asistencia al desarrollo y la inversión extranjera. No menos importante es el hecho de que el experimento comunitario europeo se ha convertido en la experiencia más palpable de macrorregionalización dentro de un contexto de globalización

---

41 Bárbara Stalling, “El nuevo contexto internacional del desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada” en Fernando Rojas y W. Smith, *El Cono Sur y las transformaciones globales*, Santiago, FLACSO, North-South Center, CLADDE, 1994, pp. 77-78.

dinámica que, en sus rasgos fundamentales, han procurado reproducir varias de las naciones latinoamericanas con el fin de fortalecer su posición en el mundo.

Finalmente, las naciones latinoamericanas le han asignado una alta importancia a este socio internacional, porque ha sido el único actor que en alguna medida ha ayudado a equilibrar y a contrarrestar la hegemonía norteamericana en la región y a aumentar correlativamente los márgenes de autonomía y de negociación a nivel internacional de las naciones del subcontinente, tal como se pudo observar con la institucionalización del diálogo y la concertación política en el marco de las cumbres entre la Unión Europea y el Grupo de Río y las actuales cumbre birregionales. La UE goza también de otra condición que despierta gran interés en América Latina: es un actor con el cual se comparten importantes valores, principios y procedimientos. No está por demás recordar que no han sido pocos los gobiernos latinoamericanos que en distintos momentos intentaron convertir a la Unión Europea en la primera prioridad de su política internacional, por encima incluso de los Estados Unidos.

Desde una perspectiva general, y más allá de los deseos expresados por determinados gobiernos, la escala de preferencias internacionales de América Latina se puede jerarquizar de la siguiente manera: el primer lugar le corresponde a Estados Unidos, más por omisión que por voluntad; a continuación, se ubica la Unión Europea, con la cual se han entretejido importantes vínculos en los más variados ámbitos; enseguida, la misma América Latina, a la cual se le ha asignado sobre todo un valor de tipo instrumental; por último, el Asia-Pacífico, objetivo comercial, mas no político.

Diferente es el panorama que se presenta en sentido contrario. América Latina se ubica en un lugar periférico en la escala de preferencias internacionales del experimento comunitario. Hace algunos años<sup>42</sup> constatábamos sobre el particular la existencia de la siguiente jerarquía en materia internacional de la Unión Europea y de sus Estados miembros: para el grueso de estos países, así como también para la UE, la primera prioridad internacional está representada por el mismo experimento comunitario. En ocasiones, pueden presentarse diferencias entre los gobiernos de los diferentes Estados en relación a su deseo de una mayor profundización (avanzar hacia nuevos niveles de integración) o una ampliación del experimento comunitario (incorporación de nuevos miembros), pero es indiscutible la preeminencia que todos le asignan al desarrollo de los vínculos intra-comunitarios.

La alta prioridad que representa la Unión para los Estados miembros y el hecho de que esta haya centrado gran parte de sus actividades en la consolidación

---

42 Véase, Hugo Fazio Vengoa, *La política internacional de la integración europea*, Bogotá, IEPRI y Siglo del Hombre, 199, pp. 128-130.

del mismo espacio comunitario (el mercado común, la moneda única, la incorporación de nuevos países, la fortaleza europea) han creado una situación sin parangón en la vida internacional: las relaciones propiamente externas conforman un segundo anillo en la escala de preocupaciones de la UE.

El carácter central de lo intra-comunitario y la atención subsidiaria que se le confiere a los asuntos propiamente extra-comunitarios ha hecho más difícil, como lo veremos, la puesta en marcha de un accionar internacional coherente por parte de esta organización. En ocasiones resulta ser un factor distractor de la actividad externa de muchos de los Estados miembros y también ha conducido a que, en ocasiones, ciertos factores externos circunstanciales se conviertan en situaciones que determinan la manera como se estructuran y canalizan las relaciones externas de la UE.

La segunda prioridad es en realidad la primera propiamente internacional, es decir, se refiere a la gama de vínculos que se tejen de manera extra-comunitaria. Los distintos países miembros guardan diferencias en este sentido, pero, desde un ángulo general, se puede sostener que la mayor parte de los países de la UE ha convertido al “resto” de Europa en su primera prioridad propiamente internacional. En seguida se ubica Estados Unidos y le siguen los países de la región del Mediterráneo. A continuación, pero en un lugar cada vez más destacado, se encuentran los países de alto crecimiento del Asia-Pacífico, los cuales probablemente en un futuro no lejano pueden desplazar a las naciones mediterráneas en esta jerarquía. Después se encuentran, pero en una inclinación descendente, los países africanos y caribeños que hacen parte del Acuerdo de Lomé. Finalmente, en el último lugar de esta escala de preferencias internacionales se encuentran las naciones latinoamericanas.

Se halla tan afianzada esta posición de América Latina que la región no representa la primera prioridad internacional para ninguno de los Estados miembros de la Unión Europea. Ni siquiera lo es para España, cuyos gobiernos desde que se dio inicio a la transición democrática en el país ibérico, han privilegiado por obvias razones a la misma UE, en seguida se interesan por el Mediterráneo, para lo cual se han valido del interés que esta región también despierta entre italianos y franceses, o han procurado desarrollar una vocación atlantista en dirección a Estados Unidos (v. gr., durante la jefatura de José María Aznar), en asocio con el Reino Unido. Últimamente, se observa un gran interés entre los empresarios y la clase política por ganar un lugar en el Asia-Pacífico y particularmente en China.

La escasa prelación que la UE le asigna a América Latina se visualiza de modo contundente con un par de datos: primero, no obstante el hecho de que la principal fuente de la cooperación en América Latina proviene del Viejo Continente, la región ocupa el último lugar en su lista de destinatarios. De una partida total de €9.300 millones destinada a la asistencia para el desarrollo, correspondiente al

presupuesto de la Comisión Europea en el año 2000, en América Latina se distribuyeron €429 millones. Es decir, un escaso 4%. Segundo, en su primera comparecencia ante el Parlamento Europeo en su calidad de Comisario de Comercio Exterior de la UE, Peter Mandelson, definió las prioridades de la política comercial europea en el siguiente orden: primero, culminar el ciclo de negociaciones de Doha; segundo, favorecer el desarrollo de los vínculos con los países de la ACP (África, Caribe y el Pacífico); tercero, intensificar las relaciones transatlánticas, es decir, con los Estados Unidos; cuarto, adelantar las negociaciones de un acuerdo con el MERCOSUR; quinto, estimular las relaciones con Rusia y Ucrania y finalmente con Asia<sup>43</sup>. A primera vista, podría parecer que América Latina, a través del MERCOSUR, se encuentra bien posicionada entre las prioridades de la política comercial. Ocupa un no despreciable cuarto lugar. Sin embargo, después de varios años de lanzada esta iniciativa, se constata que todas esas áreas geográficas han recibido creciente atención, a excepción del MERCOSUR, con el cual se prosigue en dilatadas y cada vez más complicadas negociaciones.

Esta baja prioridad que ha ocupado la región en las preferencias internacionales de la mayoría de los Estados miembros de la UE ha tenido un comportamiento bastante curioso y no siempre ha sido negativo. Fue una situación que, en los inicios de los años noventa, contribuyó a poner en marcha *el perfil de relación*, pues permitió que el consenso entre los gobiernos europeos en torno a los asuntos latinoamericanos planteara menos dificultades y polémicas y permitiera allanar posiciones concertadas. Conviene, al respecto, recordar que hace algunos años un analista del desaparecido Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) sostenía una interesante hipótesis: “La posición relativamente baja de la región en la escala de prioridades de los Estados miembros ha facilitado este consenso. Por una parte, a pesar de las dudas que se pueden abrigar acerca de la validez de determinadas políticas, estos miembros evitan oponerse a la acción colectiva; por otra, los países que muestran un especial interés por América Latina esperan también utilizar los marcos de la Comunidad Europea y la Cooperación Política Europea para cultivar sus relaciones especiales y multiplicar los escasos recursos que pueden consagrar a la región”<sup>44</sup>.

Hoy por hoy, esta insuficiente prelación no ha sufrido mayores variaciones. Al respecto, conviene recordar que la Conferencia de Ámsterdam, celebrada en junio de 1997, revisó algunas disposiciones del Tratado de Maastricht, y avanzó

---

43 [http://ec.europa.eu/comm/commission/mandelson/speeches\\_articles](http://ec.europa.eu/comm/commission/mandelson/speeches_articles).

44 Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993, p. 413.

en la idea de las acciones comunes en materia de política exterior. Estas se refieren a aquellas situaciones en las que una acción operativa de la Unión es considerada necesaria sobre un problema particular, bien sea de naturaleza geográfica o temática. En esa misma Conferencia se establecieron diferencias entre las posiciones, las acciones y las estrategias comunes. Estas últimas fueron definidas como políticas conducidas en los ámbitos en los que los Estados miembros conservan importantes intereses comunes. Le corresponde al Consejo de Asuntos Generales, conformado por la reunión de ministros de relaciones exteriores de los países miembros, hacer las respectivas recomendaciones al Consejo Europeo para decidir una estrategia común. La importancia de esta iniciativa consistió en introducirla para evitar las dispersiones y concentrar las intervenciones en los temas considerados relevantes.

Si bien la baja prioridad hizo más fácil el despegue de las relaciones dentro de los marcos de la comunitarización, con el correr del tiempo, y en la medida que la UE puso en marcha dispositivos más elaborados con el ánimo de concertar acciones estratégicas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), América Latina ha seguido conservando una posición subordinada y nunca ha sido objeto de las “estrategias comunes”, es decir, de aquellos campos en los cuales la UE y sus Estados miembros asumen tener “importantes intereses comunes”, como ocurre con Ucrania, Rusia o el Medio Oriente.

Para decirlo en otros términos, en su momento la baja prioridad facilitó la definición de este perfil de relación, pero posteriormente como no se le incorporaron elementos nuevos, y el interés por América Latina fue en descenso como resultado de las crisis económicas y de la dispersión en torno los desarrollos anhelados, en condiciones en que otras regiones (v. gr., el Asia-Pacífico, el Medio Oriente, etc.) comenzaban a concitar el grueso de la atención comunitaria, América Latina ha seguido apegada al lugar más bajo de la escala de las preferencias internacionales de la UE. La asimetría en este caso no consiste en que uno sea un actor internacional con alta gravitación y el otro, no, sino en la desigual importancia que se asignan las partes. El tipo de asociación que los latinoamericanos han querido construir con Europa no ha sido la que corresponde a la atención y los magros recursos a que estaban dispuestos o interesados estos últimos.

## LA BRECHA ENTRE LAS EXPECTATIVAS Y LAS CAPACIDADES

Esta asimetría explica igualmente otro elemento que ha sido consustancial a estas desiguales relaciones europeo-latinoamericanas: la brecha que existe entre

“las expectativas y las capacidades”<sup>45</sup>. La profundización de la integración europea en los inicios de los noventa creó grandes expectativas entre las naciones en desarrollo y en transición, incluidos los gobiernos de América Latina, y también entre numerosos actores no estatales. Todos ellos confiaban en la transformación de la Unión Europea en un actor que participara de manera más decidida en la definición del orden mundial en proceso de conformación.

Este anhelo era tanto más importante entre las naciones latinoamericanas en la medida en que, tras el fin de la Guerra Fría y la correspondiente desaparición de la Unión Soviética, Estados Unidos se había encumbrado a la condición de única potencia mundial, situación que entrañó una fuerte ascendencia de su poderío a lo largo y ancho del continente americano. Una Europa poderosa no sólo permitiría reconstituir el sistema de equilibrio entre las grandes potencias; más importante aún era que abriría importantes intersticios para que las naciones latinoamericanas alcanzaran una mayor autonomía en las relaciones internacionales, puesto que el fortalecimiento de una situación de multipolaridad crearía condiciones para contrarrestar la pesada hegemonía norteamericana y elevaría el papel de los países medianos.

Estas expectativas también se fundamentaban en la filosofía que subyace al tipo de propuestas y acciones que ha querido desarrollar el experimento comunitario en la vida internacional, enfoque que, en aspectos fundamentales, ha querido ser diferente al accionar propio de las grandes potencias: la política europea ha procurado identificar su actuación externa con la promoción de un conjunto de valores. “El énfasis en lo diplomático en vez de los instrumentos coercitivos, la centralidad de la mediación en la resolución de conflictos, la importancia de las soluciones económicas de largo plazo a los problemas políticos, y la necesidad de los pueblos de determinar por sí mismos su propio destino, todo esto contradice las normas de una política de superpotencia”<sup>46</sup>.

Estas expectativas, por lo general, se quedaron en letra muerta; no fueron otra cosa que fugaces ilusiones, porque no se correspondieron con las capacidades reales de los países de la Unión Europea para traducir esas esperanzas en acciones concretas. Este divorcio entre las expectativas y las capacidades no sólo paralizó el accionar comunitario en América Latina, ya que la misma situación se presentó en otros ámbitos y fue igualmente percibida en otras regiones del planeta. Esta situación se explica, entre otros muchos elementos, por la tensión no resuelta que sub-

---

45 Christopher Hill, “The capability-expectations gap or conceptualizing Europe’s international role” en *Journal of Common Market Studies* vol. 31 N° 3, septiembre de 1993.

46 Christopher Hill y William Wallace, “Introductions. Actors and actions” en Christopher Hill, Editor, *The Actors in Europe’s Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996, p. 9.

siste en el seno de la UE entre el avance hacia un esquema supranacional y el apego a la negociación intergubernamental dentro del mismo experimento comunitario, situación que ha entrañado que en momentos de grandes definiciones en materia internacional no se hayan alcanzado los necesarios consensos para una adecuada y enfática actuación en el plano externo.

En términos generales, la política internacional de la UE ha oscilado entre dos extremos: cuando sostiene una posición común, como ocurre en los temas del comercio internacional, la UE deja de ser un simple mercado para convertirse en un importante actor con capacidad para incidir en los principales temas de la agenda mundial. Pero cuando tiene que actuar frente a imprevistos y a situaciones de tipo político o de seguridad, por lo general no logra concertar posiciones comunes y pone en evidencia toda su fragilidad. Ello, en parte, es el resultado de que los temas comerciales internacionales sean una prerrogativa de los órganos comunitarios, lo cual facilita la implementación de una vocería supranacional, mientras que los temas políticos se encuentran inscritos dentro de un esquema intergubernamental, lo que hace difícil concertar posiciones y emprender acciones compartidas, toda vez que los gobiernos disponen de preferencias divergentes y se muestran muy celosos en la defensas de sus prerrogativas e intereses en este campo. Este intergubernamentalismo, en síntesis, se ha convertido en un poderoso obstáculo, porque no siempre logra ecualizar las preferencias referentes a las opciones extracomunitarias de los Estados miembros, razón por la cual permanentemente se asiste a un divorcio entre las intenciones y las acciones, entre los enunciados fundamentales comunitarios y las acciones nacionales.

Con gran preocupación y con cierto sinsabor, debe reconocerse que en momentos álgidos y de gran tensión internacional, como la prolongada crisis iraní, cuyo detonador fue el deseo del gobierno de Teherán de proseguir con sus investigaciones en materia de investigación nuclear, situación frente a la cual el gobierno norteamericano se encontró en incapacidad para actuar, debido a las fuertes tensiones y diferendos que desde hace años mantiene con el gobierno de Teherán, a lo cual se añade la cada vez más compleja situación que reina en el vecino Irak, constituyó una oportunidad histórica para que la Unión Europea hiciera sentir su voz en esta región y, de suyo, en el mundo. En condiciones en que Washington encontraba dificultades para actuar en solitario, tal como lo había hecho recientemente en otras ocasiones (v. gr., en Afganistán) y que no había otras potencias que estuviesen en capacidad de superar el *impasse*, la Unión Europea tuvo la oportunidad histórica para enmendar sus anteriores desaciertos. Sin embargo, los esfuerzos de los más importantes gobiernos europeos y de la Unión cayeron rápidamente en el vacío, situación que por su parte supo aprovechar en su momento el presidente Putin para intentar reposicionar a Rusia en el ajedrez mundial.



Pero no son únicamente las situaciones políticas las que alimentan el divorcio entre las expectativas y las capacidades de la UE. En esta discordancia también intervienen otras circunstancias. Entre estas se destaca la manera en que la UE ha asumido la intensificada globalización actual. Por regla general, la adaptación a este proceso se ha llevado a cabo mediante dos procedimientos: el primero ha consistido en la permanente ampliación en dirección a las zonas colindantes. La incorporación de nuevos miembros ha sido un proceso que se ha acelerado a partir de la década de los noventa al pasar de 12 a 25 Estados miembros. De mantenerse el cronograma actual, el 2007 con la incorporación de dos nuevos miembros (Bulgaria y Rumania) su número llegará a 27 y nada permite prever que su composición no se siga ampliando. Es indudable que tal ampliación ha entrañado un sensible fortalecimiento de Europa en el mundo por su mayor peso y cobertura espacial. Sin embargo, la incorporación de nuevos miembros ha obligado a permanentes reajustes y reacomodos con una correspondiente parálisis en su actuación internacional.

El segundo procedimiento ha consistido en la insistencia europea de reproducir experiencias de integración análogas en las restantes zonas del planeta. “Como antiguo profesor de física -recuerda Javier Solana-, suelo decir que no podemos enfrentarnos a los retos del siglo XXI con una estructura internacional atomizada. Es necesario que los átomos, los Estados, formen moléculas regionales que puedan a su vez dar vida a un organismo vigoroso a escala mundial. Tenemos que avanzar en la integración regional y, sobre la base de un regionalismo abierto y cooperativo, reforzar el multilateralismo, la concertación internacional”<sup>47</sup>.

Esta proclividad por replicar similares procesos de integración se explica por dos motivos fundamentales: de una parte, porque permite construir un mundo a imagen y semejanza de Europa, situación que en caso de multiplicarse ubicaría al Viejo Continente en una posición aventajada en la determinación de la arquitectura planetaria. De otra, el incremento y el fortalecimiento de las tendencias macro-regionalizadoras en las diferentes latitudes propiciaría nuevos sistemas de equilibrio a nivel internacional (multipolaridad), con una correspondiente preeminencia europea, porque su experiencia histórica se convertiría en el faro que señalaría el camino a los procesos más recientes.

Al respecto conviene recordar que aquellos grandes Estados que están comenzando a desempeñar un importante papel en la vida internacional, tales como Rusia, China e India, se encuentran más próximos a organizarse en torno a un modelo de

---

47 Javier Solana, “La UE y América Latina: un reencuentro definitivo en la era de la globalización”, *El Periódico*, 16 de mayo de 2002.

tipo estadounidense que europeo. El multilateralismo por el cual abogan los gobiernos de estos Estados no es el cimiento para construir un nuevo sistema multilateral, sino para equilibrar a Estados Unidos, mientras aumentan su poder nacional.

En este sentido, reproducir esquemas de integración similares a la experiencia europea contribuye a desencadenar una correlativa pérdida de sentido, prestigio y poder por parte de aquellas grandes potencias que perseveran en actuar solitariamente (Estados Unidos, Rusia, China, etc.), los cuales se aferran a una concepción tradicional de la soberanía, y que nacionalmente pretenden asumir, beneficiarse y “controlar” la globalización. “Estados Unidos, India o China tiene tendencia a percibir la globalización como un proceso de agrandamiento de su poderío nacional, lo que los conduce después de todo a pensar la soberanía con base en un juego a suma cero (...) Su definición de la soberanía es particular. Son reticentes a la división de la soberanía y tienden no a separar la soberanía de la territorialidad, sino la interdependencia económica de la soberanía política”<sup>48</sup>.

En su intención de reconstitución del escenario mundial, la Unión Europea puede contar en las actuales circunstancias sólo con dos potenciales socios: Japón y América Latina<sup>49</sup>. El primero necesita una arquitectura internacional posnacional para frenar a China y, en menor medida, a Rusia, pero en contra de ello juegan su prolongada recesión económica y el compromiso inmediato de Estados Unidos por perseverar en los equilibrios en la región. América Latina, por su parte, también necesita de la existencia de un sistema multilateral fuerte como contrapeso a Estados Unidos y como medio para resolver sus numerosos problemas estructurales, los cuales al ser de naturaleza global, requieren de soluciones en términos mundiales.

Para el caso particular de las naciones latinoamericanas, estos dos procedimientos se han alzado como obstáculos adicionales para una mayor intensificación de las relaciones con el Viejo Continente, porque los nuevos miembros no sólo no son maximizadores de las relaciones con el subcontinente, sino que, por el contrario, son países que gravitan en torno a objetivos internacionales distintos a los de interés de los latinoamericanos. Más aún, la mayoría de los nuevos miembros se declaran como decididos atlantistas, pero no con la ribera sur, sino con la norte, o sea con Estados Unidos. Esto se convierte en un elemento inhibitorio adicional en la medida en que para América Latina la Unión Europea reviste una importancia en tanto que pueda abrir márgenes de autonomía frente a la potencia del norte.

---

48 Zaki Laïdi, *La grande perturbation*, op. cit., p. 66.

49 Zaki Laïdi, “¿Sobrevivirá Europa en la globalización?” en *Estudios Internacionales* N. 146, julio-septiembre de 2004.

Pero también las relaciones se inhiben, porque la insistencia en el fortalecimiento de las macro regionalizaciones ha conducido a que los vínculos se desarrollen principalmente dentro de los marcos de los acuerdos interregionales, con lo cual se ha mermado la posibilidad de definición de un perfil propio de relación con Europa por parte de los gobiernos de América Latina. Estos birregionalismos entrañan otro inconveniente adicional: como la calidad de los vínculos entran a depender de la solidez que revistan los procesos de integración y de su capacidad para aunar voluntades, situaciones que, como hemos señalado, distan enormemente de la realidad, los esfuerzos individuales de las partes quedan muchas veces comprometidos sin llegar a resultados concretos.

Este divorcio entre expectativas y realidades no es un asunto menor ya que en alguna medida ha terminado entrañando grandes peligros, incluso para la misma UE. De una parte, porque existe una potencial amenaza externa: si en un futuro próximo se asiste a una consolidación del prestigio y del poder de aquellos grandes Estados que pretenden “nacionalizar” la globalización, la UE se encontrará en medio de un escenario incompatible con sus intenciones, posibilidades e intereses. Desde el exterior, la arquitectura mundial atravesará la UE y hará más fuerte el deseo de algunos Estados miembros por “nacionalizar” su actuación comunitaria e internacional y, además, afianzará el soberanismo presente en varios de los Estados miembros.

De otra parte, la brecha entre las expectativas y las realidades no sólo constituye un problema que suscita dudas y aprehensiones en los agentes externos, también ha engendrado un relativo escepticismo entre los gobiernos de muchos Estados miembros, sobre todo en aquellos que habían depositado grandes esperanzas en la política exterior y de seguridad común. Se observa, sobre todo desde inicios del siglo XXI una nacionalización de muchas competencias que deberían ser de naturaleza comunitaria. Un buen ejemplo se encuentra en la política migratoria. Desde la aprobación del tratado de Maastricht y los acuerdos de Schengen (1990) a la fecha, en las distintas cumbres de la UE e incluso en varios artículos de la Constitución se ha pretendido establecer normas comunitarias que regulen la migración.

“Pero los resultados no están, ni mucho menos, a la altura de las esperanzas, ha señalado Sami Naïr. Es más, a pesar de todos los esfuerzos, no existe un auténtico consenso en ninguna de las grandes cuestiones ligadas a la inmigración: ni sobre el principio de la libre circulación en el interior de la Unión, ni sobre un acuerdo de fondo para la concesión de visados, ni sobre la cooperación práctica para disponer de un sistema común de asilo, ni sobre la manera de hacer frente a la llegada de refugiados a nuestras fronteras o a los territorios de terceros países, ni sobre la política de la Unión en relación con otros países (la cuestión de la ayuda «condicionada» de la Unión a cambio de la cooperación de terceros países). Para no hablar de las discrepancias, comprensibles pero a veces radicales, sobre las diversas formas de gestionar las migraciones dentro

de cada país (regularización, integración, etc.)”. Ante la falta de resultados y la magnitud de los problemas que ocasiona la presión migratoria, “la política europea de inmigración va dejando sitio, poco a poco, a una cooperación intergubernamental más flexible y, sobre todo, más rápida y eficaz. En la práctica, está más a la orden del día la «nacionalización» de la política migratoria que su «europeización»”<sup>50</sup>.

El ejemplo de la migración nos muestra una doble faceta de los problemas que ha ocasionado la ampliación de la brecha entre las expectativas y las capacidades dentro de la misma UE. De una parte, muestra una fatiga de la disciplina colectiva toda vez que son numerosos los ámbitos en los cuales los Estados europeos en solitario o en colaboración con algunos de ellos, toman a su cargo las iniciativas sin contar con la voluntad general. De otra, la política, después de un período de fuerte europeización en los noventa, parece volver a nacionalizarse, tanto en temas internacionales y comunitarios como domésticos. Es en síntesis, esta asimetría no sólo se expresa desde Europa hacia el mundo, la misma situación parece replicarse dentro del mismo espacio comunitario.

## LA DISIMILITUD DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La asimetría también se expresa en otro sentido: a pesar de sus tropiezos, el experimento europeo ha concebido un marco institucional que organiza, jerarquiza y ejecuta un buen número de las preferencias internacionales de la UE y de sus Estados miembros. Al respecto conviene recordar que el Tratado de Maastricht introdujo importantes precisiones con respecto a la política exterior europea. El Tratado no consta de un zócalo común, sino de tres pilares, según el neolenguaje comunitario. En su capítulo quinto, se convirtió a la PESC (la Política Exterior y de Seguridad Común) en un pilar de la Unión Europea, sin llegar, eso sí, a convertirlo en un componente del tronco común.

El primero de estos pilares es propiamente comunitario y de tipo supranacional. En él se consignan los pasos y las modalidades que deben conducir a la unión económica y monetaria, y las formas de transferencia de soberanía de los Estados a los órganos supranacionales (v. gr., la unión financiera con la consabida moneda única y a creación del Banco Central Europeo). Los otros dos tratan los problemas relacionados con la política extranjera y de seguridad y la cooperación intergubernamental en materia de justicia y de asuntos internos. La división en pilares obedece a dos

---

50 Sami Naïr, “Europa, ante el reto de la inmigración”, *El País*, 30 de junio de 2006.

tipos fundamentales de interrelación: el primero es comunitario y supranacional, mientras que los otros dos se inscriben dentro de los marcos de la negociación intergubernamental. En síntesis, a pesar de la complejidad de los dispositivos comunitarios, a la Unión Europea le resulta relativamente simple desarrollar estrategias compartidas en el plano económico y político internacional, sobre todo en relación con áreas geográficas o temáticas, en las cuales no se encuentran en juego importantes preferencias nacionales de los Estados miembros.

En América Latina prevalece un escenario muy distinto. De una parte, la región no ha podido obtener ni existe información que demuestre que haya querido organizarse en torno a un gran macroproceso de regionalización, razón por la cual se encuentra en incapacidad para actuar como un bloque. La iniciativa más cercana a una unificación continental fue la de la zona de libre comercio de las Américas (el ALCA), pero, como era una actividad que involucraba hegemónicamente a Estados Unidos, no suponía un fortalecimiento de la región con relación a terceros.

En América Latina no sólo existen diferentes dinámicas de integración (el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el CARICOM, etc.), desiguales en cuanto a sus niveles de desarrollo, grado de atracción que suscitan, propósitos, orientaciones geoeconómicas, alcances y finalidades, sino que muchos de ellos parecen tener una vida bastante efímera, como por ejemplo, el Grupo de los Tres, luego de que el gobierno de Venezuela declarara su salida o la Comunidad Andina que, antes de zarpar, ha comenzado a naufragar por las enormes diferencias que separan a los gobiernos de varios países miembros.

A todo esto, por último, se suma el hecho de que algunos países (v. gr., Chile, Panamá y México) han optado por esquemas de inserción internacional distintos a las macrorregionalizaciones subcontinentales. Esta compleja realidad no sólo conduce a que América Latina sea muy heterogénea, sino que encuentra numerosas dificultades cuando quiere encontrar los necesarios mínimos comunes denominadores con el propósito de concertar posiciones. De otra parte, los esquemas de integración son frágiles en cuanto a su institucionalidad e insignificantes en cuanto a su alcance. Este conjunto de situaciones muestra algunas razones por las que la negociación internacional de parte latinoamericana siga inscrita dentro de una lógica intergubernamental, situación que ubica a América Latina en una posición de debilidad frente a la Unión Europea, sobre todo en las áreas que más interesan como son las económicas y las comerciales.

Podría pensarse que esta asimetría se ha vuelto menos pronunciada luego de la reciente ampliación de la Unión Europea, ya que supuso la incorporación de un conjunto de países con marcadas diferencias en términos de trayectoria histórica, preferencias internacionales y de sentido. La UE ampliada, sin embargo, dispone

de voluntades políticas compartidas, de instancias de concertación, representadas en el Consejo Europeo, y de órganos de coordinación como la Comisión Europea y del Alto Comisionado de Asuntos Externos, el cual pretende ser elevado al rango de Ministro de Asuntos Externos de la UE por la polémica Constitución Europea. Todo ello permite prever que, con el tiempo, los nuevos miembros seguramente europeizarán sus acciones y el desequilibrio intracomunitario será menos pronunciado.

Nada similar existe en América Latina. Es más, no es aventurado sostener que la situación es todavía más compleja en nuestra región<sup>51</sup>. Hoy por hoy, América Latina experimenta una gran fragmentación regional y se asemeja cada día más a “un objeto territorial no identificado”, en la medida en que en condiciones de intensificación de la globalización se han diluido los rasgos que le daban una cierta coherencia y unidad, y que la definían como una comunidad de origen y/o de territorio.

## LA DISIMILITUD DE LAS TRAYECTORIAS DE DESARROLLO

De los elementos anteriores se puede inferir otra asimetría. Los países europeos son bastante heterogéneos en relación a sus niveles de desarrollo y difieren en lo que respecta a sus percepciones y orientaciones. La literatura especializada ha demostrado que, incluso, los países centrales de la UE se erigen sobre modelos bastante diferentes entre sí. Uno es el que ha sido definido como el capitalismo renano, predominante en el mundo germano, cuyo éxito ha recabado tradicionalmente en la fuerte movilización en torno a un imperativo industrial y a través de un consenso social interno entre el Estado, las empresas, los bancos, las organizaciones de trabajadores y las colectividades locales y regionales, situación que crea un contexto competitivo y favorable a las empresas. El segundo es el del Estado estratega o empresario, propio de Francia, donde el aparato estatal ha sido por regla general la instancia que determina los objetivos a largo plazo, desarrolla programas masivos de financiamiento público y apoya las empresas a través de ayudas y subvenciones. El último es el modelo anglo-americano, característico de la Gran Bretaña thatcheriana, en el que el Estado, a través de la desregulación de los circuitos económicos, se limita simplemente a crear las condiciones más favorables para atraer capital extranjero<sup>52</sup>. Es evidente que el enfrentamiento entre estos tres

---

51 Néstor García Canclini, *op cit.*

52 Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, París, Seuil, 1991; Pierre Bauby, *L'État-stratège*, París, les éditions ouvriers, 1991; Jacques-Pierre Gougeon, *L'économie allemande*, París, Marabout y Éditions Le Monde, 1994 y Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Londres, Oxford University Press, 1996.

modelos se ha ubicado en el trasfondo de las profundas diferencias que han separado a Alemania, Francia y Gran Bretaña, pero sobre todo de las dos primeras en oposición a la última, en torno a la orientación y al ritmo que desean imprimirle a la integración económica y política de la Unión Europea.

A excepción de los países escandinavos y Austria, la mayor parte de los Estados que han ingresado con posterioridad tanto a la CEE como a la UE, sus modelos socioeconómicos, por lo general, se han estructurado en torno a los imperativos que han emanado de las directrices y de las necesidades de adaptación a los criterios comunitarios. Esta convergencia es, sobre todo, muy evidente en los países de reciente ingreso, en los cuales el tránsito al capitalismo se ha producido a través de la apuesta por ingresar al club comunitario.

No obstante, las diversas personalidades históricas de los 25 Estados miembros, las diferencias se han ido borrando. A medida que ha avanzado el proceso de comunitarización, sobre todo desde que se dio inicio la unión económica, los modelos nacionales tienden a avanzar hacia análogos tipos de sociedades: aquellas que resultan de la dinámica de las actuaciones nacionales dentro de los marcos de la integración comunitaria.

América Latina, por el contrario, parece avanzar en la dirección opuesta. Actualmente, la región se encuentra fragmentada en torno a tres grandes modelos, los cuales, esquemáticamente, se pueden sintetizar de la siguiente manera: países (v. gr., Colombia y la mayoría de los centroamericanos) que propenden por una mayor adecuación a los imperativos de una desregulada economía de mercado; los países, como Chile y Brasil, que buscan conjugar de manera más o menos creativa la economía de mercado con la equidad social y con base en la puesta en funcionamiento de una estrategia productiva a nivel nacional, regional y mundial, la que por medio del comercio exterior alcance crecientemente “una dinámica propia que permita su aislamiento del comportamiento de los flujos especulativos de capital. Esto significa que el aumento de las exportaciones sea la consecuencia genuina de aumentos de la competitividad y de mejoras en la especialización y no el resultado de políticas de ajuste orientadas a compensar las salidas de capitales o el pago de utilidades e intereses”<sup>53</sup>. Por último, ha ganado creciente representatividad la orientación de los gobiernos de los países como la Venezuela de Hugo Chávez y la Bolivia de Evo Morales, que aglutinan a aquellas fuerzas que pretenden una ruptura con el sistema imperante. En síntesis, en América Latina se acentúan las diferencias en lo que respecta a las orientaciones y al lugar de la región en el mundo.

---

53 Marta Bekerman, “Una mejor estrategia para entrar al mundo”, *Clarín*, 30 de mayo de 2003.

Por tanto, si bien la UE se ha tornado más heterogénea con la reciente ampliación, su dinámica apunta hacia una mayor convergencia. A diferencia de ello, en América Latina se asiste a una acentuación de las trayectorias divergentes, situación que no sólo entorpece la posibilidad para pensar en términos compartidos, sino que acrecienta el interés y la intensión por asumir de manera bilateral las relaciones externas, incluidas las que se desarrollan con el Viejo Continente. En otras palabras, las dos regiones difieren en el sentido de sus trayectorias, ya que mientras la primera sigue empeñada, aun cuando en ocasiones más por rutina que por el primado de una verdadera voluntad política, en avanzar hacia una gobernanza de tipo supranacional y a una mayor compactación de sus modelos nacionales de desarrollo, América Latina, sobre todo en los inicios del nuevo siglo, en el mejor de los escenarios no sólo puede optar por desarrollar esquemas de negociación de tipo intergubernamental tanto a nivel regional como extrarregional, sino que acentúa la tendencia a una actividad bilateral individual.

#### INTERÉS POLÍTICO VERSUS PREFERENCIA ECONÓMICA

De estas dimensiones en las cuales se expresa el carácter asimétrico de las relaciones europeo-latinoamericanas se pueden inferir otros cuatro elementos. El primero es que mientras para América Latina la UE representa ante todo un atractivo económico –apertura de mercados, colaboración en la solución de los agudos problemas financieros, cooperación al desarrollo, etc.-, para los europeos nuestra región es una zona que despierta sobre todo un interés político en razón a que constituye la región del mundo en desarrollo, con la cual se comparten más valores y principios, y con su ayuda se puede eventualmente cristalizar la deseabilidad de avanzar hacia un mundo multipolar.

El predominio para los europeos de un marco de relación preferentemente político se explica por varias razones. De un parte, porque América Latina no representa un gran atractivo en términos económicos. El peso de la región en la economía mundial ha ido en constante desaceleración y, además, no ha logrado constituirse en un gran y dilatado mercado, capaz de suscitar el interés de los grandes conglomerados económicos mundiales, como sí ocurre con los países del Asia-Pacífico, los cuales arrancaron de una posición análoga a la media latinoamericana, pero con índices inferiores en cuanto a la calidad y la cantidad de vínculos con la Unión Europea, y en la actualidad sobrepasan con creces a nuestras naciones en esos dos indicadores.



Además, con la notable excepción de la industria maquiladora, la cual goza de un estatus muy particular, porque sus principales insumos, capitales y mercados son externos y funciona a la manera de enclaves, se puede sostener sin ambigüedades que América Latina no ha logrado convertirse en un consistente eslabón o lugar de intersección de los recientemente conformados circuitos productivos globales.

En un estudio, realizado hace algunos años por la CEPAL sobre la globalización y el desarrollo, se dividían las exportaciones latinoamericanas en cuatro rubros (véase el Cuadro 1): los productos dinámicos (estrellas nacientes), los productos dinámicos en los cuales la participación va a la baja (oportunidades perdidas), los productos no dinámicos (estrellas menguantes) y los productos en retirada, es decir, aquellos que mantienen un bajo dinamismo y en los cuales se asiste, además, a una sensible pérdida de participación en la economía mundial.

De estos rubros, el informe concluye que América Latina y el Caribe se distinguen por la importancia que tienen los productos poco dinámicos, los cuales representan las tres cuartas partes de las exportaciones. “El cambio más notorio registrado entre 1985-1990 y 1990 y 1999 –concluye el estudio– fue el incremento de la participación en mercados de productos no dinámicos, que se refleja en la pérdida de importancia relativa de los productos en “retirada” en comparación con las “estrellas menguantes”. Además, en el caso de los productos dinámicos la región también eleva su participación en el mercado, por lo que crece la ponderación de las “estrellas nacientes”, en comparación con los productos clasificados como “oportunidades perdidas”. Desde este punto de vista, el factor que más ha contribuido al dinamismo de las exportaciones regionales no ha sido su reorientación hacia productos dinámicos en el comercio internacional, sino la acentuación de la competitividad dentro de la estructura exportadora vigente<sup>54</sup>. Una región que mantiene una estructura productiva exportadora bastante tradicional no puede obviamente convertirse en una zona atractiva para los grandes centros económicos mundiales, y ello explica el relativo desinterés económico por América Latina.

---

54 CEPAL, *Globalización y desarrollo*, Santiago, CEPAL, p. 39.

**Cuadro 1**  
**América Latina y el Caribe: estructura exportadora según**  
**categoría de intensidad tecnológica en 1985 y 2000**  
**(En porcentaje de las exportaciones)**

	Productos primarios		Manufactura basada en recursos naturales		Manufactura de baja tecnología		Manufactura de tecnología mediana		Manufactura de alta tecnología		No clasificado	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000
América Latina y el Caribe	50,0	27,3	23,5	17,0	7,9	14,0	12,1	24,6	4,3	14,0	2,2	3,1
MERCOSUR	42,6	34,7	23,9	24,1	12,8	11,0	15,8	21,2	2,7	6,6	2,1	2,4
Comunidad Andina	59,8	59,5	32,8	24,5	2,8	6,3	2,9	6,4	0,3	0,9	1,4	2,4
MCCA	71,6	27,7	10,9	9,2	8,5	39,7	4,4	6,6	3,7	14,5	0,9	2,2
CARICOM	41,7	37,4	39,3	34,9	5,4	10,2	5,7	11,6	6,0	1,4	1,9	4,6
Otros												
Chile	41,0	40,3	50,9	48,6	1,3	3,0	3,6	5,7	0,4	0,7	2,9	1,7
Cuba	35,7	22,2	55,0	62,9	4,5	1,7	3,1	3,5	1,1	1,7	0,6	1,6
Panamá	32,5	24,9	15,3	14,3	7,7	18,1	34,7	26,7	5,6	12,0	4,2	3,9
México	53,4	11,7	10,3	5,8	5,8	14,7	18,0	38,5	9,9	25,3	2,6	3,9

Fuente: *CEPAL*, 2002.

En esta desvalorización de la condición económica de la que goza América Latina, ha intervenido, asimismo, la paulatina pérdida de peso y de significación del conjunto de la región en los intercambios comerciales, financieros y de servicios mundiales. En 2003 la participación de América Latina (excluyendo a México) en el comercio mundial fue el 3,9% en bienes y el 3,2% en servicios, no muy distante del 3,3% y 2,6% que registró respectivamente Corea del Sur.

En este predominio del interés político que ha mantenido la UE frente a América Latina, también ha intervenido la escasa capacidad de incidencia y de empuje de que disponen los países europeos que han mostrado mayor predisposición en intensificar las relaciones con nuestra región. A diferencia de otras zonas del llamado mundo en desarrollo, las naciones latinoamericanas han contado con el apoyo de España, Portugal y, en menor medida de Italia, en el proceso de materialización del perfil de relaciones. Ahora bien, si los vínculos de estos tres países con nuestro continente pueden ser de larga data, el interés por la región se intensificó cuando se pusieron en marcha las políticas de privatización y de desregulación, las cuales en un comienzo estuvieron acompañadas de crecimiento económico. Sin embargo, el relativamente débil peso económico de los dos países ibéricos y el hecho de que el tercero detectara igualmente otras zonas de interés, como los territorios de la antigua Yugoslavia, el Mediterráneo y tuviera que canalizar gran parte de sus esfuer-

zos para tratar de mantenerse en el pelotón de punta de la integración europea, condujo a que los contactos entre las dos regiones se produjeran básicamente en un ámbito político y, sólo en segundo lugar, económico<sup>55</sup>.

La segunda característica que se deriva del carácter asimétrico que atraviesa las relaciones obedece a que como varios Estados europeos carecen de una proyección latinoamericana y los que cuentan con mayor influencia en la orientación general del accionar externo de la Unión Europea (Francia, Gran Bretaña y Alemania) se encuentran parcialmente al margen de la definición de los ejes rectores que presiden las relaciones de la UE con América Latina, se crea una particular situación en la cual se perpetúa el bajo perfil por parte de los Estados frente a la región, mientras aumenta de manera comparativa la calidad de la actividad de los órganos comunitarios. Es decir, salvo contadas excepciones, como, por ejemplo, España, la política latinoamericana de la Unión Europea es, en general, una actividad que se diseña e implementa a partir de los órganos comunitarios.

La tercera se expresa en la disimilitud que se presenta con relación al significado que las partes le asignan al multilateralismo, importante tema en tanto que se argumenta en torno a él, por lo general, que tiene lugar uno de los más importantes puntos de convergencia y consenso entre europeos y latinoamericanos. Sin embargo, esta afinidad es más aparente que real, pues mientras que los europeos conciben el multilateralismo como una actividad que puede entrañar algún tipo de delegación de soberanía por parte de los Estados, para los latinoamericanos el multilateralismo es simplemente una situación de convergencia, que debe contribuir a la realización de determinados intereses nacionales. Es decir, la disimilitud en torno al multilateralismo nos muestra que los europeos y los latinoamericanos se encuentran todavía en registros históricos distintos, situación que explica la existencia de profundas diferencias en torno a qué entienden por lo “internacional”.

De lo anterior se infiere otra disimilitud en la que se expresa esta asimetría, contraste que se puede observar a través de un contrapunteo que podemos realizar de las concepciones que Ulrich Beck y Jorge Castañeda han desarrollado sobre Europa y América Latina, respectivamente, en torno a la idea de globalización vivida y anhelada. De manera esquemática se puede sostener que la globalización como proceso histórico fue una experiencia que evolucionó conjuntamente con el desenvolvimiento de Europa hasta bien entrado el siglo XIX. Pero desde mediados de ese siglo y, sobre todo, en el transcurso de las últimas décadas del siglo XX, las dinámicas

---

55 Véase, Hugo Fazio Vengoa, *El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina*, Firenze, European Press Academia Publishing, 2001.

globalizantes se han ido desligando progresivamente de la experiencia europea y se han metamorfoseado en una mayor conectividad del mundo en su conjunto, del cual Europa sólo representa un segmento de una totalidad abarcadora que la redefine.

No es casualidad, por tanto, que en condiciones como las actuales, cuando se han intensificado las resonancias de trayectorias y experiencias de los distintos colectivos humanos, los europeos sientan que se encuentran en desarmonía con el mundo. Los franceses, por ejemplo, se dan cuenta de que la adaptación a un mundo abierto, no se les asemeja, les exige cambiar de destino y realizar rectificaciones que contradicen sus comportamientos y tradiciones. “En este cambio de siglo, Francia ve su identidad amenazada por un conjunto de factores que concurren para poner en peligro todo lo que valoran: la victoria del liberalismo sobre el socialismo, la construcción europea con sus implicaciones políticas, económicas y sociales, la globalización, el problema corzo y en general el despliegue de los particularismos regionales. Lo que se cuestiona: la soberanía absoluta, el Estado Providencia y el servicio público a la francesa; la igualdad que en principio ha surgido de la uniformidad; y por último, en una sola palabra, la república, de la cual sin cesar se habla por temor a perderla, como si la evocación y la invocación pudieran arrimar el fenómeno a la espesura de la realidad”<sup>56</sup>.

Es la lógica de este escenario y el desconcierto de estas actitudes lo que explica la visión de futuro que proponen autores como el sociólogo alemán Ulrich Beck, para quien en la experiencia europea ya no se puede pensar el Estado en su acepción tradicional, como el legendario Estado-nación, porque el “interés nacional de los Estado los fuerza a desnacionalizarse y a transnacionalizarse, es decir, a renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado”. Por lo tanto, “la revalorización del Estado no significa el resurgimiento del Estado nacional sino de los Estados transnacionales cooperantes”<sup>57</sup>, en los cuales cobra vida un esquema de “soberanía colectiva”. “Esto es exactamente lo que está en juego en la Europa cosmopolita (...) nuestra política será más nacional cuanto más europea y cosmopolita sea (...) Una Europa renovada cosmopolitamente puede y debe, como actor en el escenario global, adquirir y acentuar su perfil como rival de los Estados Unidos globales”<sup>58</sup>. Es decir, el experimento de integración europea debe conducir hacia la constitución de una soberanía posnacional o una soberanía operativa, entendida ésta como una soberanía contextualizada, “como un conjunto permanentemente renegociado de propensiones puestas en marcha por una colectividad política a fin de protegerse, vivir y hacerse reconocer en un mundo interdependiente”<sup>59</sup>.

---

56 Chantal Delsol, *La république une question française*, París, PUF, 2002, pp. 22 y 32.

57 Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.

58 Ulrich Beck, “¡Apártate Estados Unidos ... Europa vuelve!”, *El País*, 10 de marzo de 2003.

59 Zaki Laïdi, *La grande perturbation*, op cit., p. 62.

Muchos europeos, por tanto, piensan su lugar en el mundo a partir del sentido que adquirió su trayectoria histórica y ello explica que su pretensión por posicionarse en las nuevas coordenadas globales (v. gr., el multilateralismo) se deduzca de su propia historicidad, es decir, dentro de una lógica secuencial de su propia trayectoria histórica<sup>60</sup>. Al respecto, el mismo Beck argumenta que mientras la paz de Westfalia acabó con las guerras civiles y religiosas del siglo XVI, estableciendo una división entre Estado y la religión, las guerras civiles, entre y dentro de las naciones del siglo XX y comienzos del XXI deben resolverse mediante una atenuación de los vínculos que existen entre los Estados y las naciones. “Esta es la hipótesis fundamental de la confederación cosmopolita de Estados europeos”.

En América Latina, la experiencia es otra. La globalización hizo su ingreso en la historia de América junto con los “descubrimientos”. Por esta razón, a los latinoamericanos a veces nos cuesta distinguir las particularidades de nuestra propia historia de los elementos y dinámicas que han sido inherentes a la globalización. Ya en ese lejano entonces, la globalización a escala mundial alcanzó proporciones que le dieron consistencia y un alto grado de sistematización, porque estaba acompañada de un cambio estructural (el capitalismo) y de una regularidad en la interpenetración entre los pueblos, situación que se consolidó con los grandes descubrimientos geográficos y el tráfico mercantil que de ellos se derivaron.

Esta situación de partida establece una diferencia fundamental entre la lógica que ha asumido tal proceso en América Latina, de una parte, y las otras regiones del mundo en desarrollo. En África, Asia y el Medio Oriente, la imbricación en los circuitos globales fue ante todo un fenómeno relativamente reciente, que en el mejor de los casos puede remontarse al siglo XIX, cuando alcanzaron su mayor difusión las prácticas imperialistas y colonialistas<sup>61</sup>. África representa un caso particular porque su articulación primaria se produjo a través de América: la trata de esclavos, por lo que su interpenetración siempre ha sido supeditada y en alto grado marginada. América Latina, por el contrario, siempre se ha encontrado globalizada, aun cuando los niveles y grados hayan sufrido importantes variaciones entre una época y otra.

No obstante este trasfondo histórico, a América Latina le ha costado encontrar fórmulas para adaptarse a la globalización intensa que actualmente se vive, incluso al seguirse encontrando fuertemente globalizada. Como señala Jorge Castañeda: “Pocas regiones del mundo como América Latina poseen intereses objetivos tan coincidentes con la construcción de una nueva normatividad internacional rigurosa, amplia

---

60 Göran Thernborn, *Europa hacia el siglo XXI*, México, Siglo XXI, 2000.

61 Véase, Walter Mignolo, *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*, Madrid, Akal, 2003, capítulo primero.

y precisa. En materia ambiental, de derechos indígenas o migrantes, de derechos humanos o de comercio internacional, de defensa de la democracia o de los derechos laborales, las naciones de América Latina tienen más que ganar y menos que perder que casi cualquier otra región del mundo de la creación de un régimen de valores universales –por definición, supranacionales- en esta materia”. Sin embargo, América Latina no ha encontrado una fórmula para pensarse en términos de futuro, y de ahí que, como precisa el mencionado analista, “al mismo tiempo pocas zonas del mundo manifiestan tanto apego y respeto por una serie de tradiciones y principios hoy en día contrapuestos al proyecto universalista anteriormente mencionado. La no-intervención, la defensa irrestricta de la soberanía, la renuencia ante cualquier cesión consentida pero explícita de soberanía, un enfático nacionalismo retórico e ideológico, la reticencia a asumir responsabilidades ‘injerencistas’ son constantes en las posturas de la inmensa mayoría de los gobiernos latinoamericanos”<sup>62</sup>.

Estas palabras escritas por Jorge Castañeda hace más de tres años parecen pensadas sobre el acontecer actual, como si fuera una radiografía de la actualidad más inmediata. Sobre todo porque en los últimos años el continente ha sido testigo de la emergencia de poderosas fuerzas políticas, las cuales, detrás de diversos ropajes, ora de derecha, como en Colombia, ora de izquierda, como en Bolivia, pero las más de las veces neopopulista, como en Venezuela, para simplemente señalar algunos casos en las que estas fuerzas han llegado al poder, están haciendo todo lo posible por volver a “nacionalizar” la soberanía, situación que conduce a que se incremente la asimetría entre la conducta política con la naturaleza de los problemas fundamentales de la región. Este asunto reviste la mayor importancia para el tema que estamos tratando, porque este soberanismo ha contribuido a que se ensanche aún más la distancia entre América Latina y los países europeos.

Es decir, este último rasgo del carácter asimétrico se expresa en que América Latina y la Unión Europea se encuentran en registros contrapuestos en lo referente a su pretensión de deseabilidad política: mientras la segunda, aunque para algunos cada vez más a regañadientes, pretende desenvolverse como una compleja red de relaciones, la primera sigue apegada a un esquema estadocéntrico y ello no sólo inhibe el diálogo y la concertación, sino que frena las posibilidades de avanzar en agendas compartidas. Sin menoscabo de la originalidad que encierra el proyecto integrador europeo, debe reconocerse que una fuerte limitante que comporta este experimento consiste en que se piensa en función de la misma Europa y no como una nueva manera de asumir el mundo, razón por la cual sus relaciones internacionales se mantienen apegadas a los referentes clásicos.

---

62 Jorge Castañeda, “América Latina ante una disyuntiva desgarradora”, *El País*, 13 de marzo de 2003.

Desde otro ángulo se puede afirmar que, aun cuando a veces el “imperio” constituya una pesada carga, desde un punto de vista organizacional y referencial, América Latina se encuentra en la actualidad más a tono con Estados Unidos que con Europa. Ello hace más fluidas, comprensibles y predecibles las relaciones de América Latina con la potencia del norte que con el Viejo Continente y facilita también compartir más fácilmente con el primero la arquitectura del mundo y los modos de realización de lo internacional, verdad que incluso es aceptada por los gobiernos que se sitúan más a la izquierda del espectro político regional, como Cuba o Venezuela, los cuales no tienen reparos para hacer gala de sus acentuados nacionalismos.

En síntesis, la ausencia de un adecuado marco político que presida las relaciones, así como la existencia de este cúmulo de asimetrías, han determinado que las relaciones europeo-latinoamericanas queden sujetas a innumerables situaciones contingentes, independientemente de que sean internas, birregionales o externas, sin que las partes hayan podido apropiarse íntegramente del sentido y del propósito de las mismas. Más aún. La inexistencia de esta deseabilidad estratégica se ha convertido en una inmensa desventaja en la medida en que las relaciones tienen lugar en un escenario de intensa globalización, que permanentemente trastoca el contexto y los componentes a partir de los cuales los vínculos se desenvuelven. Por este motivo, a continuación, realizaremos un somero balance de la manera como se han expresado las relaciones en estos dos últimas décadas, procedimiento que nos permitirá entender los sucesivos reorientaciones y replanteamientos que han tenido que experimentar estos vínculos.

## LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS: UNA RÁPIDA MIRADA AL RETROVISOR

En el transcurso de las últimas dos décadas el mundo ha experimentado vertiginosos cambios. Tal como hemos tenido ocasión de demostrar en anteriores trabajos, una de las particularidades de nuestra contemporaneidad consiste en una mayor sobrecarga del presente. Ésta no es simplemente el resultado de la cercanía temporal que tenemos con dichos eventos o del mayor impacto y cobertura que tienen los medios de comunicación, los cuales convierten a todos los ciudadanos del planeta en potenciales espectadores de los más variados sucesos. Más bien lo que ocurre es, como sostenía en su momento Wiston Churchill, que nuestro presente “produce más historia de la que podemos consumir”. Lo más importante de esta situación, sin embargo, no es solamente el abultado número de acontecimientos, sino que muchas de estas transformaciones ocurren en clave subterránea; esto significa que la historia ha ingresado en una fase de aceleración y que se asiste a una coyuntura en que se están presentando grandes transformaciones estructurales, las que, a su vez, de modo casi periódico alteran la fisonomía y las reglas de juego en el planeta.

Esta sobrecarga del presente así como las permanentes redefiniciones que experimenta la vida internacional, demuestran que nuestra contemporaneidad no se asienta sobre una nueva macroestructura que comportaría reglas claras y preestablecidas, como sí ocurrió durante la Guerra Fría. El asunto es mucho más complejo porque es más plástico y elástico. La relación entre actores y estructuras ya no se encuentra determinada de antemano. Se debe comprender el mundo actual como un *metajuego reflexivo*, tal como lo sugiere Ulrich Beck<sup>63</sup>, en el cual los variados actores a través de sus interacciones van definiendo y organizando las cambiantes reglas del juego. Las actividades internacionales dependen, por tanto, del empoderamiento que realicen los actores de sus situaciones. Su capacidad para

---

63 Ulrich Beck, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós, 2004, pp. 27-29.



maximizar sus preferencias depende, en última instancia, de la manera como estos jugadores muevan sus fichas y obliguen a responder a los otros.

Esta argumentación que acabamos de desarrollar sobre algunas de las particularidades que encierra el mundo actual resulta ser muy valiosa para los propósitos de nuestro trabajo. De una parte, porque, debido a la ausencia de una macroestructura con reglas preestablecidas, son los actores los que determinan los procedimientos de carácter relacional entre las partes. De otra, pone en evidencia la plasticidad de los fenómenos sociales contemporáneos y de las constantes redefiniciones tanto de forma como de contenido. Por último, muestra la manera como situaciones propiamente externas transforman el ambiente y la naturaleza de las relaciones. Todo esto nos permite concluir que sólo cuando se logra diseñar una adecuada fundamentación política en las relaciones, éstas logran sobrevivir a las numerosas y permanentes transformaciones que a diario sacuden el mundo. Tal ha sido en efecto el principal inconveniente que comportan estos vínculos entre Europa y América Latina, los cuales, como sólo han construido un débil marco relacional y carecen de una dilatada densidad histórica –el perfil de relación-, no encuentran los necesarios mecanismos para adaptarse a los permanentes reacomodos que experimenta la vida internacional.

De un rígido esquema bipolar, como fue el ordenamiento internacional durante de la Guerra Fría, se transitó en los noventa hacia un esquema descentrado, el cual, debido a la importancia que en ese momento alcanzó la dimensión económica en la vida internacional, se organizó de forma multipolar en torno a los tres grandes polos económicos y financieros de proyección global: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Si bien ya a finales de esa década comenzaba a evidenciarse el agotamiento de ese esquema, sobre todo luego de la crisis financiera asiática, le correspondió a los sucesos del 11 de septiembre de 2001 introducir un quiebre a esa forma de organización. El gobierno de Washington se propuso redimensionar los componentes militares y de seguridad en la vida internacional y con base en ellos procuró apuntalar un orden de tipo unipolar, el cual, si bien tuvo una vida efímera y no logró convertirse en un fenómeno de alcance planetario, sí se constituyó en un vector de referencia de alta sensibilidad en las dos riberas del Atlántico puesto que, entre otros efectos, acentuó la fractura en la Unión Europea y en el subcontinente latinoamericano.

En el presente más inmediato, luego de transcurrido el primer lustro del nuevo siglo, el mundo parece evolucionar hacia un esquema, que hemos definido como de *resonancia de múltiples temporalidades*<sup>64</sup>. Éste se caracteriza, de

---

64 Véase, Hugo Fazio Vengoa, *El mundo en los inicios del siglo XXI. ¿Hacia una formación social global?*, Bogotá, Ceso-Ediciones Uniandes, Iepri, 2004.

una parte, por la ausencia de una dinámica que organice, proyecte y le dé sentido a la vida internacional, como había ocurrido con la bipolaridad en la posguerra, con lo económico durante los noventa o con los factores políticos y de seguridad en el primer lustro del presente siglo.

Esta ausencia de un vector estructurante o de un mínimo común denominador que “organice” lo internacional, es lo que ocasiona que muchas tendencias y dinámica comporten energías diferenciadas, se expresen en distintas velocidades y alcances, lo que acentúa la permanente colisión entre ellas. De otra parte, en este escenario interviene la globalización de variados acontecimientos y situaciones locales que entran en resonancia. Una de las más llamativas particularidades del mundo actual consiste en que cualquier acontecimiento comporta en potencia una significación global, lo que destruye las viejas jerarquías y redimensiona la importancia de lo local. Por último, ante esta profusión de múltiples situaciones, que “produce más historia de la que se puede consumir”, aparecen nuevos actores, que entran a participar en el diseño de la globalidad, situación que liquida el monopolio que anteriormente detentaba el Estado en la determinación de lo “internacional”.

Dicho escenario de resonancia de múltiples temporalidades difiere en aspectos fundamentales de los anteriores contextos internacionales. En su singularidad interviene también las crisis, las cuales dejan de reconocerse en torno a un centro y cesan de inscribirse siempre dentro de una determinada causalidad diacrónica. Las crisis se reproducen como hongos por toda la faz de la tierra y se convierten en regularidades, porque, debido a la mayor sincronía del mundo, colisionan de manera persistente, inducen a la permanente reconstrucción de los contornos, obligando a nuevas definiciones y arreglos. En un escenario como el actual, la crisis ya no constituye un accidente, una anomalía en el desarrollo o un factor circunstancial, sino una de sus más características regularidades, razón por la cual los esquemas de relaciones internacionales deben estar abiertos para incorporar creativamente la aleatoriedad.

La importancia de estos escenarios consiste en que se convierten en contextos que crean las premisas y las condiciones que transforman la manera como se realizan las relaciones entre los distintos actores y regiones. Se asiste igualmente a desplazamientos de los principales centros de gravedad, se diversifican los ambientes en los que se estructuran las relaciones y se transmutan de manera permanente los elementos que les proporcionan un sentido y una dirección a las dinámicas externas.

Como las relaciones europeo-latinoamericanas no fueron concebidas sobre sólidas bases, dado que no pueden proyectar al presente ningún acervo histórico, este cúmulo de transformaciones, externas e internas al mismo tiempo, ha modificado no sólo el escenario en el cual se ha desenvuelto la relación bilateral sino que ha perturbado también el sentido mismo que los distintos agentes participantes le

han procurado asignar a estos vínculos. Es decir, la dimensión globalizante que envuelve el mundo se ha convertido en un componente intrínseco de todas las relaciones bilaterales, incluida la europeo-latinoamericana y, en ese sentido, ha inducido a una transformación en la naturaleza misma de estos vínculos, acomodándolos o distorsionándolos, al depender del tipo de dinámicas mundiales y/o globales imperantes en los distintos momentos y en los diferentes campos.

Para decirlo en otros términos, el peso mayor que tienen en la actualidad los condicionantes externos no sólo desdibuja las fronteras entre lo interno y lo externo, entendida esta como una dicotomía que contrapone lo nacional a lo internacional, sino que también permea los bordes que se intentan construir entre lo global (lo que genérica aunque equivocadamente se identifica con la dinámica externa) y lo internacional (por ejemplo, la relación bilateral). Es dentro de esta perspectiva que deben visualizarse los cambios en el escenario mundial como un factor de transformación de la naturaleza de las relaciones, incluidas las europeo-latinoamericanas.

Los orígenes de estas relaciones, en su versión actualizada, se remontan básicamente a mediados de los años ochenta, período en el cual, si bien las superpotencias desplegaron una segunda ola de tensión en el marco de la Guerra Fría (intervención soviética en Afganistán, la reaganiana Guerra de las Galaxias, etc.), el final de este ordenamiento mundial se había tornado inminente dada la radicalidad de las transformaciones que venían presentándose desde finales de los años sesenta (tercera revolución industrial, sistemas de acumulación flexible, revolución cultural y social, emergencia de las “potencias mercaderes”, etc.), el agotamiento de la condición de superpotencia, todo lo cual abría intersticios para potenciar vínculos al margen del canon, aun cuando no siempre del referente de la bipolaridad.

Fue en ese contexto cuando se produjeron los primeros acercamientos. Los vínculos se desarrollaron paralelamente en dos niveles: el comunitario y el de los Estados miembros. En cuanto al primero, en 1983 se suscribió el primer acuerdo de cooperación entre la entonces Comunidad Europea (CE) y el Pacto Andino, al año siguiente se institucionalizó el Diálogo de San José entre la CE y Centroamérica y en 1985 se firmó el primer acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica y América Central. Con respecto al segundo, algunos países europeos (v. gr., los gobiernos socialistas en Francia y España) se solidarizaron y brindaron un sólido apoyo al Grupo de Contadora, fundamento a partir del cual se institucionalizó posteriormente un esquema de concertación política regional, el Grupo de Río (1986). Contadora reunía a los gobiernos de varios países latinoamericanos, que se habían trazado el propósito de encontrar una salida negociada a la crisis centroamericana, actuación que demostraba que el estricto guión de la guerra fría se estaba evaporando y que existía, por tanto, un interesante potencial para fortalecer las posturas y actuaciones

internacionales de los distintos actores en las nuevas coordenadas mundiales. El Grupo de Río, sucesor del anterior, amplió su campo de acción y entró a actuar como un mecanismo de consulta y de cooperación a nivel político en la región.

Conviene, al respecto, recordar que fue durante estos años cuando se diseñó el perfil de relación de Europa con América Latina, el cual se inscribía dentro de unos referentes eminentemente políticos, puesto que se articulaba en torno a la idea de construir un espacio de equidistancia con respecto a la lógica de enfrentamiento bipolar, en general, y en su expresión más directa buscaba ser una alternativa a las conflictivas políticas estadounidenses en América Central, en particular, las que pretendían a toda costa convertir a esta región en una zona de tensión entre las dos grandes potencias. Durante el segundo lustro de los ochenta estos dos niveles, en los cuales se desenvolvían las relaciones –el comunitario y el diseñado por algunos Estados miembros–, se encontraban poco imbricados entre sí. Pero esta situación cambió de modo sensible al despuntar los noventa, porque confluyeron en un mismo punto, tal como quedó consignado en la Declaración de Roma de 1990, que estableció el diálogo político permanente entre la Unión Europea y el Grupo de Río.

La constitución de este diálogo político tuvo una gran importancia, porque sirvió para que los países latinoamericanos concertaran posiciones en torno a los grandes temas internacionales, realzó el papel de estos en los foros internacionales y articuló a latinoamericanos y europeos en el diseño de un marco bilateral consensuado. Pero, así como tuvo elementos positivos, también reprodujo situaciones que la postre terminaron siendo negativas. Entre estas se destacan: la paulatina anulación de los Estados miembros de la UE en la puesta en práctica de la relación bilateral en favor de la comunitarización, la suplantación de los problemas puntuales del marco bilateral por consensos en torno a principios globales, los cuales son fáciles de enunciar, pero difíciles de realizar y, por último, la identificación de la contraparte con un conjunto de países, lo que atenuaba las especificidades locales, nacionales y regionales.

## LA ESPECIFICIDAD DE LOS PAÍSES LATINOS DE LA UE

En este redimensionamiento de las relaciones europeo-latinoamericanas y en este encadenamiento del contexto comunitario con la actuación de algunos Estados europeos, un papel muy importante le correspondió a la incorporación de los dos países ibéricos en las estructuras comunitarias, países que, luego de su modernización y democratización, se habían trazado como uno de sus objetivos fundamentales en sus relaciones externas la intensificación de los vínculos con América Latina.

La actuación de los dos Estados ibéricos convergió parcialmente con la que venían realizando los otros dos países latinos (Italia y Francia), pero, a la postre, en muchos aspectos terminó suplantando a estos últimos.

A continuación realizaremos una breve presentación de algunos de los resultados a los cuales llegamos en una investigación previa sobre los países latinos de la Unión Europea en sus relaciones con América Latina<sup>65</sup>, por cuanto dicho análisis nos permite ilustrar el papel de la comunitarización en la determinación de los tipos y modalidades de vinculación con nuestro subcontinente y, además, nos permite evaluar el papel que muchas veces se les ha asignado a los “padrinos” que tiene América Latina en Europa en el diseño y la realización de dichas relaciones. Este ejercicio, por último, proporciona importantes elementos para entender la manera como la comunitarización en lugar de potenciar ha servido muchas veces para reducir la calidad de las relaciones y como ha producido una monopolización de la representación latinoamericana dentro de las estructuras comunitarias.

El ejemplo de España es, de hecho, el más particular y demostrativo de estas tendencias. Desde la llegada de los socialistas al poder en España (1982) comenzó a consolidarse una política exterior de cara a América Latina, la cual a diferencia de la que los gobiernos de Madrid habían concebido en décadas anteriores, procuró no asignarle a nuestra región un valor meramente instrumental. En el diseño de esta nueva política exterior, América Latina se convirtió en uno de los ejes fundamentales en el accionar externo español en la medida en que la “relación especial” le debía aportar las condiciones para erigirse en una potencia media de alcance internacional, situación que permitía, además, maximizar las capacidades negociadoras de Madrid en el seno de la CE y, posteriormente, de la UE.

En el plano económico, América Latina debía cumplir una función muy importante: servir como espacio de aprendizaje para la internacionalización de las empresas españolas. Este era un tema de alta importancia por cuanto España durante mucho tiempo había mantenido una economía bastante cerrada (el comercio exterior representaba el 27% del PIB en 1986 contra 61% en 2005), y la adaptación a las normas comunitarias obligaba a emprender una reorganización económica, cuyo eje central consistía en la internacionalización de la misma dentro de las estructuras comunitarias. Si España no quería verse arrasada por el arribo masivo de firmas europeas a su territorio, sus empresas debían adecuarse a un contexto de competitividad. Pero no sólo faltaba experiencia de internacionalización, las em-

---

65 Hugo Fazio Vengoa, *El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina*, op cit.

presas españolas eran también de tamaño reducido en comparación con sus similares europeas. Para subsanar estos problemas, América Latina debía ser la cabeza de playa de esta internacionalización.

En términos generales, el comportamiento de estas empresas fue más o menos el siguiente: en un primer momento se asistió a una fuerte penetración de las grandes empresas españolas en las economías latinoamericanas más grandes y dinámicas, las cuales aprovecharon los procesos de privatización en los que se habían embarcado los gobiernos de estas naciones. En los países de menor tamaño, o donde los niveles de competencia no exponían tanto a las empresas a una aguda competencia, como en Cuba, se asistió a un escenario particular: el ingreso de grandes, pero también de medianas y pequeñas empresas.

Con el paso del tiempo, a medida en que dichas empresas se fortalecieron, las firmas españolas han comenzado a reorientar su presencia hacia las economías más estratégicas de Europa y Asia. En la actualidad, las grandes empresas españolas muestran un mayor interés por invertir en la misma Europa que en América Latina.

Esta lógica de actuación del empresariado español permite entender el interés demostrado por el actual presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero, por suscribir acuerdos en América Latina para facilitar la presencia de microempresas españolas en la región y proseguir, de esa manera, la internacionalización de otra camada de firmas, que hasta la fecha sólo funcionan dentro del espacio doméstico.

En pocas palabras, América Latina ha servido como zona a través de la cual se ha fortalecido y ha adquirido carácter multilateral la inserción económica internacional del país ibérico. Nada ilustra mejor la magnitud de este esfuerzo que los beneficios operativos obtenidos por las grandes empresas españolas de sus actividades en la región en 2004: Repsol 60%, BBVA 45%, Iberia 32%, Endesa 32%, MAPFRE 32%, Banco Santander 27%, IBEX-35 26,3% y Gas Natural 18%.

Para España, en general, las relaciones con América Latina se inscriben dentro de un designio que ha sido recurrente en los discursos de las elites políticas que llegaron al poder después de la muerte de Franco: España como potencia media. Es evidente que los diferentes gobiernos españoles, no obstante las diferencias programáticas de muchos de ellos, han tenido esa idea en mente en el momento de definir los ejes de su política exterior. Las relaciones con dos regiones de prestigio - América Latina y el Mediterráneo- se han inscrito dentro de ese designio estratégico.

El gobierno de Madrid ha desagregado sus acciones en nuestra región en tres direcciones: una dimensión bilateral, que se cristaliza, por ejemplo, en: la suscripción de tratados de amistad y cooperación, el fomento a las relaciones comerciales y de inversión, el estímulo a la presencia de empresas españolas en suelo america-

no, los programas de cooperación al desarrollo, el apoyo a la democracia y a los derechos humanos, etc.

La otra acción se ha estructurado en torno a la idea de dotar de sentido a una Comunidad Iberoamericana de Naciones, cuyas cumbres iberoamericanas han sido su evidente corolario. Esta estrategia, y no obstante las diferencias económicas y políticas que puedan existir entre los países participantes, ha procurado potenciar la creación de un espacio iberoamericano, el cual debería con el tiempo derivar hacia la conformación de una genuina comunidad. Aun cuando se hayan alcanzado resultados menores en este plano, a esta orientación le ha correspondido desempeñar un papel muy importante, ya que lo iberoamericano constituye el cemento que permite sellar el papel “puente” entre Europa y América Latina en torno a España.

El Ministro español de Asuntos Externos, Miguel Ángel Moratinos, ha sido muy claro al respecto al señalar: “Se ha dicho muchas veces que España no se puede entender sin Iberoamérica y que Iberoamérica no se puede entender sin España. A los vínculos tradicionales de lengua, cultura e historia se suman ahora factores nuevos de gran trascendencia, como los cientos de miles de emigrantes americanos que viven y trabajan en nuestro país, contribuyendo así a nuestro desarrollo. Además, están los crecientes lazos económicos y financieros, desde remesas de los emigrantes hasta las inversiones en América Latina, que alcanzan ya el seis por ciento de nuestro PIB. Somos todos cada vez más americanos y por ello nada iberoamericano nos puede ser ajeno”<sup>66</sup>.

Por último, la otra dirección que han asumido las relaciones se realiza dentro de una dimensión trilateral; dichas relaciones se materializan a través del deseo de involucrarse a la Unión Europea como medio y como objetivo de los vínculos bilaterales entre España y América Latina. Esta triangulación se convierte en un medio al utilizar las estrategias, los recursos y las instituciones comunitarias para afirmar el papel de Madrid en América Latina y es un fin al procurar suscitar el interés de los demás países de la Unión Europea en el fomento de las relaciones con la región porque tal situación, debido al papel de “puente” de que goza Madrid entre las dos regiones, eleva el prestigio de España en el contexto de las instituciones y las políticas comunitarias.

Esta última orientación es muy importante por la significación que reviste para España su pertenencia comunitaria. En los veinte años que han transcurrido desde el ingreso a la CEE, España ha recibido €174.743 millones de fondos comunitarios

---

66 Miguel Ángel Moratinos, “Nada iberoamericano nos es ajeno”, *El País*, 22 de abril de 2005.

y ha aportado €96.602 millones, lo que significa que ha tenido un saldo neto de €78.131 millones. Dichos aportes comunitarios han representado una media de crecimiento del 0,8% del PIB anual y con ellos se ha podido modernizar buena parte de la infraestructura del país. A estos aportes se debe sumar las grandes inversiones extranjeras procedentes del resto del continente, fundamentales en la modernización económica. Por último, siendo un país, en el cual el turismo representa una actividad sumamente importante, el 87% de los turistas proceden del resto de Europa, a lo cual se agrega el hecho de que poco a poco España se ha ido convirtiendo en un lugar que recibe a millares de migrantes europeos (300 mil británicos y 500 mil alemanes), no es extraño que sea uno de los países cuya población es más euroentusiasta<sup>67</sup>. Los anteriores nos permite inferir que la misma Unión Europea constituye la indiscutible primera preferencia internacional del país ibérico.

Este último aspecto es muy importante en la orientación de las relaciones externas de España. Los vínculos especiales que Madrid ha cultivado con América Latina es una fortaleza que este país ha logrado construir y es, al mismo tiempo, una zona de debilidad para la mayoría de los demás Estados miembros de la UE. En esta proyección, precisamente, consiste el aporte especial que ha hecho España a la política internacional europea. Es ahí, justamente, donde también se produce el punto de convergencia y de cristalización del bilateralismo y del multilateralismo de España en relación con los países latinoamericanos con y en función de su participación en el seno de la Unión Europea. En tal sentido, si bien existe una dimensión propiamente bilateral en las relaciones entre España y los países latinoamericanos, la política española hacia nuestra región se inscribe dentro de los marcos de la comunitarización de su accionar externo, en la medida en que la dinámica económica y política de la Unión Europea constituye una lógica organizacional de las políticas internacionales de los países miembros.

España, sin embargo, no sólo se beneficia de su pertenencia a la UE, igualmente importante es el hecho de que ha suplantado a los demás países latinos en el diseño de la política latinoamericana de Europa y ha monopolizado su condición de “puente” entre las dos regiones. Difícil es encontrar una iniciativa o una acción latinoamericana de la UE que no se encuentre en manos de españoles. De todo esto se puede finalmente concluir que si bien a primera vista América Latina se ha beneficiado de la pertenencia española, en realidad es España la que ha sacado el mayor provecho de la representación latinoamericana dentro de los órganos comunitarios.

---

67 Lola Galán y Carlos Yáñez, “Dos décadas que han cambiado a España”, *El País*, 12 de junio de 2005.



Portugal presenta un panorama muy distinto. Conviene recordar que hace varios años, el sociólogo brasileño Helio Jaguaribe evaluaba de manera muy esperanzadora el ingreso de Portugal a la entonces CEE, evento en el que veía la posibilidad de multiplicar los lazos de la Comunidad con América Latina. En concreto, Jaguaribe señalaba que Portugal, cuando ingresara a la Comunidad Europea en calidad de Estado miembro y a su vez en calidad de participante en el universo luso-brasileño, serviría para abrir las puertas de Europa a Brasil y a sus socios de América Latina. Igualmente, aseveraba que Portugal también podría ayudar a una mejor comprensión en la Comunidad de las ganancias que deparaba una relación más estrecha con Brasil y América Latina<sup>68</sup>.

Dos décadas después del ingreso de Portugal a la Unión Europea, pocos son los testimonios que permiten mantener vivas dichas esperanzas. Los gobiernos portugueses han mantenido una actitud favorable hacia América Latina en las distintas instancias comunitarias y recurrentemente han votado de modo positivo en las variadas iniciativas que en este plano se han expresado a nivel de la Comunidad. Pero, hoy, sin embargo, Portugal sigue estando tan lejos de nuestro continente como lo estaba desde que dejó de ser una potencia colonialista en la región.

Esta situación se explica por varios factores: primero, el impacto que tuvo para Portugal en ingreso a la CEE en la definición de su accionar externo. De país atlántico, tuvo que convertirse en una nación europea, lo cual representó un replanteamiento de muchos de los elementos que habían sido consustanciales a dicho accionar externo. Segundo, Portugal, con gran dificultad, ha logrado acoplar su política exterior a un contexto multilateral, sobre todo porque, a diferencia de España, ha encontrado dificultades para comunitarizar su accionar externo debido a su proclividad por el intergubernamentalismo, situación en la cual interviene sin duda su histórica cercanía con Gran Bretaña, distinta a la tradicional postura pro francesa de los españoles (comunitarización). Por último, el papel activo y monopolizador desplegado por España en relación con América Latina (incluido Brasil) marginó a Portugal, ubicándolo en una posición subalterna en el conjunto de las acciones de la UE, situación que se reproduce a la par en el ámbito iberoamericano. No es una equivocación sostener que la política latinoamericana de Portugal es prácticamente inexistente, porque se realiza sólo a través de las acciones comunitarias y, además, a la sombra de Madrid.

Los casos de los otros dos países latinos de Europa en relación con América Latina son también muy ilustrativos de otros aspectos de estas tendencias. Italia

---

68 Helio Jaguaribe, "Portugal e o Brasil perante a Integração Europeia" en *Estrategia. Revista de Estudos Internacionais* N. 6, primavera de 1989.

constituye el más evidente ejemplo de comunitarización de las relaciones externas. Existen poderosas razones históricas que explican el tradicional bajo perfil italiano “nacional” en temas internacionales. Varios de ellos son de larga duración, como el hecho de que la tardía constitución del Estado italiano en 1871 contribuyó a que la política exterior se desarrollara a la sombra de las políticas internacionales de las grandes potencias de la época; que la unificación dejara irresuelto el problema nacional, debido a una clara desunión entre el Estado y la nación, lo que entrañó una debilidad al momento de pretender desarrollar sus capacidades de actuación internacional; por último, la traumática y desafortunada experiencia fascista, que se propuso en su momento convertir a Italia en un decisivo actor internacional.

No fue extraño que en estas condiciones la normalización de la política extranjera durante el período de posguerra se realizara a través de la desnacionalización de la misma, acción que se llevó a cabo mediante la participación de Italia en amplias instituciones internacionales. De estos rasgos generales de la política exterior italiana se derivan dos particularidades de su política latinoamericana. La primera es que esta se realiza a través de los cauces institucionales internacionales y de modo prioritario dentro de la CEE/UE. Es decir, los italianos propenden por realizar la actuación bilateral dentro de un contexto multilateral.

La segunda particularidad consiste en la importancia que durante todo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial le han concedido al componente económico de las relaciones internacionales, en la medida en que esta estrategia debe permitir contribuir a consolidar la internacionalización de la economía italiana. Esta comunitarización de la política exterior italiana comporta, sin embargo, una cualidad que la hace muy distinta de la de España: por lo general, Italia no refracta a nivel comunitario sus preferencias nacionales, sino que secunda las orientaciones de los Estados más influyentes.

La comunitarización en este caso no ha jugado el papel de activador de las relaciones con América Latina, más aún cuando esta transcurre por el embudo de Madrid. La experiencia italiana demuestra que un país de desarrollo medio que además carece de una adecuada y densa relación bilateral e inscribe sus vínculos con la región dentro de las perspectivas y las actuaciones comunitarias, no puede utilizar estos vínculos como un maximizador de oportunidades para acrecentar su influencia en el marco comunitario ni para definir un perfil propio en las relaciones con la región. Tiende, por su parte, a dejarse arrastrar por las inercias comunitarias o de ciertos Estados en relación con América Latina y a privilegiar el ámbito comercial y financiero.

Por último, Francia es un país con fuertes vínculos históricos con América Latina. Es indudable que desde varios puntos de vista se puede sostener que Francia es una potencia cuyo poder gravita en diferentes partes del mundo. No obstante

ello, su proyección en América Latina dista enormemente de reproducir esa gravitación que tiene en otros confines del mundo. Además, no es un país que tenga una sólida presencia económica, política o militar en la región. América Latina no es un mercado estratégico y comparativamente el peso del subcontinente es menor al que tienen otras zonas del planeta.

Desde la década de los noventa la significación de América Latina en los diseños internacionales de Francia se ha inscrito dentro de esas estrategias tendientes a aumentar el papel del país galo en la vida internacional. A nivel político, los principales móviles franceses se han orientado a mantener una presencia en la región con el fin de encontrar apoyos para fortalecer el tránsito hacia un esquema multipolar, conservar el alto perfil de la política internacional de Francia y evitar que América Latina quede íntegramente bajo la hegemonía de Estados Unidos. En los noventa, las autoridades francesas destacaron que la región constituye un polo en la escena internacional y que Francia se propone contribuir a este reforzamiento con el objetivo de edificar un mundo multipolar. A nivel económico, a través de la multiplicación de contactos comerciales y financieros se ha pretendido favorecer el diseño de un esquema mundial en el cual Europa y en particular Francia puedan tener un margen de acción incluso mayor. También ha sido interés del país galo abrir mercados que le permitan realizar un superávit comercial y que ciertos procesos de integración en la región, como el MERCOSUR, puedan desarrollar políticas multilaterales más intensas con otras regiones y preferentemente con Europa, lo que debería permitir aminorar la indiscutida hegemonía de Estados Unidos en la región.

En otras palabras, puede sostenerse que la política latinoamericana de Francia se inscribe dentro de la visión gaullista que ha procurado garantizar una sólida posición de Francia en el mundo. América Latina hace parte de las estrategias internacionales de Francia en la medida en que el país galo no desea asumir una posición de neutralidad en los temas mundiales. Más bien se ha preocupado por asegurarse un cierto liderazgo que la convierta en un actor importante de la comunidad mundial. América Latina se inscribe, en general, en esa perspectiva global, al ser escasos los vínculos de interacción directa entre las partes.

En este sentido, la política exterior francesa en relación con los países latinoamericanos guarda profundas diferencias con la experiencia española. De una parte, mientras el país ibérico ha logrado interaccionar los tres ámbitos (el espacio iberoamericano, la triangulación vía la comunitarización y la dimensión bilateral con la región en su conjunto y con algunos de sus países) en los que se desenvuelve su política latinoamericana y asignarle a cada uno de ellos una especificidad que sea compatible más o menos con las otras, para el país galo se observa que su acción en relación con América Latina se realiza dentro de los cánones de su pretensión de convertirse en una potencia

de gravitación mundial y dentro de los parámetros de la comunitarización y europeización de su accionar externo. En este sentido no sería equivocado sostener que Francia carece de una política genuinamente latinoamericana.

Por su parte, la triangulación de las relaciones no posee la intensidad que se ha observado en el caso italiano, debido a que mientras para Roma su interés en el continente es básicamente económico, lo que se corresponde con la naturaleza del tipo de experimento comunitario existente, de lo cual se infiere que puede realizarse dentro de los cauces de la UE, para París, los móviles se inscriben en una dimensión básicamente política, en razón a que no encuentra mecanismos de realización de sus intereses frente a la región dentro de los dispositivos comunitarios. De ahí que sólo parcialmente pueda beneficiarse del instrumental de la Unión Europea para realizar sus actividades en América Latina y que el perfil de relación se canalice nacionalmente.

De estos ejemplos podemos concluir que sólo España ha concebido una dimensión latinoamericana en su actuación externa, que involucra a diferentes actores: Estado, partidos, opinión pública, sociedad civil, empresarios, etc. Italia, por su parte, ha propendido por realizar sus acciones hacia América Latina a través del cauce comunitario. En este caso, aun cuando la región no ocupe una posición de significación en la escala de preferencias internacionales de Italia, se puede hablar de una política latinoamericana que transcurre a través del instrumental comunitario. La experiencia francesa se caracteriza por un divorcio entre el lugar asignado a América Latina, que hace parte de esa voluntad política gala de mantener acciones en diferentes latitudes, y el instrumental fundamentalmente económico que la UE ha puesto en marcha en relación con América Latina. En tal sentido, las acciones en América Latina se inscriben dentro de los designios políticos y geopolíticos generales del hexágono, y ello conduce a que el Estado francés sea uno de los principales actores en el diseño y la puesta en marcha de esta política que no siempre es comunitaria, sino nacional. Portugal, por último, es un país que ha comunitarizado sus acciones hacia América Latina, pero, a diferencia del caso italiano, es un país que no dispone de los atributos para incidir y beneficiarse del instrumental comunitario en las relaciones con nuestra región.

En síntesis, el análisis de la política exterior de estos cuatro países nos permiten llegar a dos tipos de conclusiones parciales: la primera es que América Latina puede contar dentro de la UE con el apoyo de España prácticamente en todos los niveles, pero este respaldo se encuentra atravesado por una incompatibilidad, no siempre presente, entre la deseabilidad latinoamericana y el uso que le confiere Madrid a estas relaciones. El respaldo de Italia es parcial, en tanto que su política latinoamericana se ha comunitarizado íntegramente, pero adquiere cierta visibilidad

en materia económica y comercial. La posición de Portugal en relación con la región es de menor envergadura por encontrarse a la sombra de España y por su ambigüedad en torno al intergubernamentalismo y el supranacionalismo. Por último, la actuación de Francia es bastante mayor que los dos anteriores, pero se ubica dentro de unos designios de la política exterior francesa, los que no siempre se adecuan con los intereses más inmediatos de los países latinoamericanos. La segunda consiste en que en este caso la comunitarización de las relaciones con la región no es más que un simple reflejo de una verdadera comunitarización, debido a la fuerte “españolización” de la política latinoamericana de la UE.

### AUGE Y DESGASTE DE LAS RELACIONES

Este conjunto de factores -las transformaciones del sistema mundial, el ingreso de los países ibéricos a la entonces CEE, etc.-, aunados a los agudos problemas por los que desde los ochenta atravesaba América Latina -la crisis de la deuda, las políticas de ajuste económico, la crisis centroamericana-, a lo cual se sumaba por último, el compromiso de contribuir a fortalecer la transición democrática en que se había embarcado la región, allanaron el camino para que las relaciones europeo-latinoamericanas dispusieran de un mayor contenido.

Si la erosión del ordenamiento bipolar en la década de los ochenta había creado un contexto para que se redimensionaran las relaciones europeo-latinoamericanas, el fin de la Guerra Fría y la consiguiente desaparición del viejo guión de la política mundial crearon nuevas y mejores condiciones para profundizar las tendencias, que desde la década anterior se venían madurando dentro del marco bilateral. La desaparición del vector configurador del sistema mundial que había predominado por más de cuarenta años, el eje Este-Oeste, presupuso el tránsito del anterior esquema bipolar a uno multipolar, en el cual nuevos actores, agentes y regiones entraban a participar, definir y negociar el sentido del naciente “orden mundial”. Es decir, con el fin de la guerra fría el mundo derivó hacia una configuración planetaria multicéntrica, que incrementaba el potencial de acción de los actores intermedios, entre los cuales se encontraban buena parte de las naciones europeas y, sobre todo, las latinoamericanas. Este nuevo escenario entrañó también otro cambio: de la anterior supeditación a la lógica y a la actuación de las superpotencias se transitó hacia un esquema en el cual no existían marcos condicionantes, situación que creaba condiciones inéditas para intensificar los vínculos entre las partes.

Con este cambio en el escenario mundial, en los albores de la década de los noventa, se inició una nueva etapa en las relaciones europeo-latinoamericanas, la cual se

caracterizó, tal como pudimos constatar en la primera parte, por un desacostumbrado optimismo. A la desaparición del viejo guión se sumaban otros factores que incrementaban el optimismo y presagiaban un mayor nivel de complementariedad entre las partes. Por vez primera en mucho tiempo, el reencuentro de Europa y América Latina se producía con base en valores compartidos: por su historia, la nuestra es la región del mundo que mantiene mayores coincidencias con Europa en numerosos temas de la agenda internacional, como, por ejemplo, los derechos democráticos (introducción de las cláusulas democráticas en los acuerdos) y el respeto por los derechos humanos (reconocimiento de la Corte Penal Internacional); las dos regiones han compartido la idea de fortalecer los procesos de integración como un mecanismo para hacer frente a la globalización, para promocionar el desarrollo y para intensificar sus vínculos externos; también coinciden en la necesidad de preservar el medio ambiente, luchar contra los desequilibrios sociales y convienen también en las formas de cómo se deben combatir el narcotráfico y el crimen internacional organizado<sup>69</sup>.

Un aspecto muchas veces ignorado que hizo más fácil a la UE desarrollar un perfil de relación con América Latina fue el hecho de que su atención prioritaria se concentrara en los países de la Europa Centro Oriental, los cuales entraron a compartir el mismo conjunto de valores y formas de organización que se inscribían en la trayectoria histórica de modernidad de la Europa Occidental, situación que renovaba el imaginario de que estos valores eran, obviamente, de alcance universal y extensibles a nuestra región.

Dentro de esta misma línea de actuación se asentaba el accionar externo de España y Portugal, países cuyos gobiernos desplegaron importantes esfuerzos en los noventa para que América Latina conservara una alta visibilidad y significación política para el conjunto de la UE, ya que se temía que la centralidad acordada a la reconversión de la Europa Centro Oriental pudiera terminar desvalorizando al subcontinente latinoamericano y junto con ello se evaporara el “capital político” de que disponían España y Portugal. En razón de ello, la iniciativa de las cumbres iberoamericanas debía servir para incrementar esta conjunción de valores entre las dos orillas del Atlántico y sellar a la península ibérica como “puente natural” entre Europa y América Latina.

Con el correr del tiempo, sin embargo, esta afinidad de valores fue perdiendo dinamismo en la medida en que se tornó difícil convertir los valores en estrategias de acción política, sobre todo cuando se volvió evidente la disimilitud que existe

---

69 Alberto van Klaveren, “América Latina y la Unión Europea: la otra relación transatlántica” en *Estudios Internacionales*, año XXXVI, N. 143, octubre-diciembre de 2003, pp. 55-59.

entre ambas orillas del Atlántico para poner en práctica acciones de este tipo, ya que para unos son principios posnacionales, mientras que los otros pretenden su realización sin afectar su soberanía.

Por último, en este inusual optimismo, alta importancia le correspondió al despliegue que, sobre todo, en esos años registraron las dinámicas globalizantes en la economía. El encogimiento de la distancia entre el mercado mundial y las relaciones internacionales en los inicios de los noventa indujo a los países latinoamericanos a inclinarse por intensificar una inserción multilateral en las relaciones internacionales, y en este intento multilateral la UE se convirtió en uno de los referentes principales. La UE, por su parte, en medio de este contexto, intensificó sus relaciones externas y también América Latina se convirtió en un objetivo específico. Para los países latinoamericanos la Unión Europea representaba ante todo un interés económico, lo que era totalmente congruente con esta redimensión de los aspectos económicos en las relaciones externas.

La UE por su parte, buscaba redoblar su presencia en la región, acción que se inscribía en una estrategia global que le asignaba una alta importancia a los llamados mercados “emergentes”. En el contexto latinoamericano, esta orientación perseguía evitar que Europa perdiera posiciones en el comercio latinoamericano, debido al crecimiento que registraban los intercambios intrarregionales e intrahemisféricos, y expresaba también una dimensión política que se focalizaba en conservar un espacio de acción en una región de indiscutible predominio estadounidense; lo anterior debía fortalecer la proyección externa de la UE y contribuir a incidir en la modalidad que asumieran los regionalismos latinoamericanos.

Esta compatibilidad inicial de intereses mantuvo el gran optimismo en torno a las posibilidades presentes y futuras en las relaciones, y favoreció un sensible incremento del comercio bilateral, el aumento de las inversiones y potenció un contexto en el cual se multiplicaron los contactos y acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales. Ello, además, se vio favorecido porque la UE encontró en el Grupo de Río una contraparte institucional para formalizar y profundizar el diálogo a nivel birregional. No fue extraño que el diálogo UE-Grupo de Río que se había institucionalizado en 1990, en su cuarta reunión ministerial celebrada en Sao Paulo, adoptara una declaración sobre la asociación entre ambos organismos, lo que llevó a que al año siguiente la Comisión Europea elaborara un documento sobre la actualidad y las perspectivas del fortalecimiento de la asociación hasta el año 2000.

En la segunda mitad de la década de los noventa, sin embargo, el anterior optimismo fue perdiendo intensidad y dio paso a un cierto pesimismo. En estos años no se asistió a ningún cambio brusco en el orden mundial; no obstante las graves consecuencias que ocasionó la crisis financiera asiática, la lógica económica de

inspiración neoliberal siguió presidiendo la agenda de las relaciones internacionales. En esos años, empero, se hizo sentir un cambio en cuanto a la atracción por parte de los grandes centros económicos y financieros de alcance mundial. Mientras el gobierno norteamericano diseñó una nueva estrategia hacia la región, la propuesta de creación de una zona de libre comercio de las Américas que se extendería desde Alaska hasta la Patagonia, iniciativa congruente con la recién estrenada zona de libre comercio de América del Norte (NAFTA), la Unión Europea tuvo que reorientar sus prioridades en materia exterior en dirección a los países candidatos para ingresar a las estructuras comunitarias. En medio de este contexto se acentuó el desgaste del esquema económico, por el que había optado la mayor parte de las naciones latinoamericanas, esquema que no sólo no lograba superar las malformaciones del desarrollo, sino que además incrementaba una serie de disfuncionalidades que inhibían sus posibilidades de desarrollo futuro.

Conviene recordar una situación bastante paradójica que tuvo lugar durante estos años. Al mismo tiempo en que se asistía a este desgaste, se presentaba también un carácter rutinario de las relaciones. En medio de un contexto en el cual las cosas parecían no avanzar y la indiferencia se imponía, se multiplicó el número de acuerdos. En 1996 se celebró la primera reunión de alto nivel entre la UE y la Comunidad Andina sobre la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Al año siguiente se suscribió el acuerdo de asociación económica, concertación política y de cooperación con México, el primero de tales características con una nación latinoamericana. En 1999 se llevó a cabo la primera cumbre UE-América Latina y el Caribe en Río de Janeiro. La iniciativa de este tipo de encuentros se remonta a noviembre de 1996, cuando en ocasión de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Viña del Mar, el presidente del gobierno español José María Aznar, hizo pública la propuesta del presidente galo, Jacques Chirac, de celebrar encuentros presidenciales interregionales, que debían servir para intensificar las relaciones entre ambas regiones a nivel político y económico. A esto se añade que si en 1990 se habían adherido Haití y la República Dominicana al Acuerdo de Lomé, en 2000 Cuba hizo su ingreso a este acuerdo. Esta rutina creaba la idea de que las relaciones entre la UE y América Latina se mantenían en su buen momento. Pero, en realidad, era una clara evidencia de un alto grado de burocratización de las mismas.





## LA ATRACCIÓN DE LA UE Y DE AMÉRICA LATINA: ¿DIVERGENTES O EXCLUYENTES?

En la segunda mitad de los noventa, los acuerdos de integración en América Latina comenzaron un prolongado proceso de declive hasta llegar a una situación como la actual, en la que no son más que un pálido reflejo del ayer. En ello intervinieron varios factores. El primero, que en su momento fue entendido como una disfuncionalidad menor, pero que con el tiempo evidenciaría todas sus consecuencias, fueron los efectos negativos que desencadenó la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994 en gran parte de la región. La veloz transmisión de esta crisis se propagó por el carácter extravertido del modelo de desarrollo imperante en la región, por la generalizada reducción arancelaria, la desaforada desregulación financiera y, además, por ciertos intersticios de los mismos acuerdos de integración.

El segundo fue la atracción que ejerció en América Latina la iniciativa norteamericana de conformar una gran zona de libre comercio en las Américas, programa que supuso una reorientación referente a las prioridades internacionales de varios gobiernos de la región. Si antes se había favorecido la multiplicación e intensificación de los contactos entre las naciones latinoamericanas y se había optado por una inserción multilateral, en la cual un papel destacado le correspondía a la Unión Europea y al Sudeste asiático, en las nuevas coordenadas, el ALCA recomponía la hegemonía norteamericana en tanto que se propendía ante todo por un fortalecimiento de la calidad en las relaciones con la potencia del norte, toda vez que la economía norteamericana, a diferencia de la japonesa y la europea, registraba una envidiable tasa de crecimiento. Esto, sin duda, explica por qué en el segundo lustro de los noventa, mientras el comercio latinoamericano con la UE crecía en un 60%, con Estados Unidos se incrementaba en 240%.

No fue extraño que en medio de este cambiante contexto, el Grupo de Río, institución que hasta la fecha había asumido la vocería de la región en los asuntos internacionales, comenzara también un acelerado declive debido a la aparición de tensiones y discrepancias entre las mismas naciones latinoamericanas, varias de las cuales obedecían a diferencias en torno a la atracción que ejercía Estados Unidos.

El tercer evento fue el desencadenamiento de una crisis escalonada en la región, que se inició en Brasil en 1998 y culminó con la debacle argentina en los inicios del nuevo siglo, crisis que se tradujo en una drástica pero desigual reducción en los niveles de crecimiento, una contracción de los flujos financieros hacia la región, el cierre de numerosas empresas y un sensible aumento del desempleo. Esta “media década pérdida”, como sería definida por la CEPAL, por las similitudes que tuvo con la década perdida de los ochenta, tuvo entre otras secuelas una mejora en la balanza comercial, no tanto por el aumento de las exportaciones, sino por la sensible caída que registraron las importaciones (9%), lo cual testimoniaba del desenganche que registraba América Latina en la economía mundial.

Si todo este cúmulo de elementos actuaba como un conjunto de factores que inhibían la capacidad latinoamericana para mantener en un cierto nivel las relaciones con la UE, en el otro lado del Atlántico la situación no avanzaba por mejor camino. En el Viejo Continente también se presentaban situaciones que contribuían a debilitar el marco, en el cual se habían desenvuelto los vínculos. Además de la centralidad en aumento que se le acordaba a la cuenca del Mediterráneo, sobre todo en lo relativo a los temas de seguridad y a la presión migratoria, y a los países del Asia-Pacífico, debido a su crecimiento y a su creciente participación en la producción globalizada, la Europa Centro Oriental devino en una atención prioritaria para la UE. Todo ello significaba que América Latina reforzaba su lugar periférico en la escala de preferencias internacionales de la Unión Europea. Si bien el bajo rendimiento económico de América Latina estaba empañando la posibilidad de redimensionar la calidad de las relaciones, el desafío de ampliación de la UE a doce nuevos miembros -proceso que, en una primera etapa, culminó en mayo de 2004 con el ingreso de diez países- enturbió aún más las relaciones.

El problema de la ampliación es complejo, pues comporta una serie de ramificaciones y alude a una realidad que sobrepasa con creces los vínculos entre las partes. Por esta razón, consideramos que para comprender este asunto en toda su dimensión es menester analizar el conjunto de variables que esta dinámica ha desencadenado, las cuales directa o indirectamente han tenido impactos diferenciados en los tipos de vinculación que mantiene la Unión Europea con América Latina.

Desde varios ángulos puede argumentarse que esta ampliación ha planteado desafíos, muchos de ellos hasta hace poco difíciles de imaginar, desafíos que han convertido al Viejo Continente en un inmenso laboratorio social. Primero, la ampliación ha cumplido una nueva etapa en el proceso de dismantelamiento de la división de Europa en dos unidades: el Este y el Oeste. No está por demás recordar que esta división en dos unidades fue el producto de la lógica bipolar de la Guerra Fría. Era un fraccionamiento geopolítico que ubicaba a los diferentes países en un marco

de relaciones especiales, por lo general de dependencia, con respecto a las dos grandes superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. Uno de los impactos mayores que tuvo la caída del muro de Berlín consistió precisamente en plantear de manera aguda el interrogante de qué es Europa, cuáles son sus fronteras, su composición, su espacialidad, su fisonomía y su sentido<sup>70</sup>.

Desde inicios de los noventa, la UE se vio en la necesidad de crear una serie de dispositivos para facilitar la reconversión de esas sociedades, con el fin de evitar cualquier posibilidad de volver al statu quo anterior, conjurar posibles complejas situaciones étnicas y/o sociales que pudieran afectar la seguridad regional, tal como venía aconteciendo en Yugoslavia. Este accionar comunitario no navegó en el vacío, pues se vio favorecido por el hecho de que la salida del socialismo en los países de la Europa Centro Oriental tenía un norte muy evidente: un deseo de acercamiento y posterior integración en las estructuras comunitarias.

Esta integración de los antiguos países socialistas a la Unión entrañó grandes alteraciones en el mapa europeo: de una parte, porque la UE y sus Estados miembros tuvieron que asumir una inmensa responsabilidad histórica que implicó un nuevo enfoque de las relaciones externas de la UE en el mismo continente. De la otra, porque al desvanecerse la principal frontera que le daba sentido a la particularidad histórica de la Europa Occidental, se tenía que redefinir y darle un nuevo contenido a la noción de Europa Centro Oriental e, igualmente, se debía asumir la vocación mediterránea como un asunto medular en el proceso de construcción comunitaria<sup>71</sup>. No fue extraño que en estas coordenadas se planteara con mayor crudeza el tema de la identidad europea, dado que con esta Europa ampliada, el Viejo Continente se convertía en una entidad mucho más variable y heterogénea.

Quizá, un problema de esta envergadura no hubiera planteado mayores dificultades si hubiera tenido lugar algunas décadas atrás. Pero sí se convirtió en una cuestión mayor en los noventa, porque después de varios siglos de evidente hegemonía, el mundo había ingresado finalmente en una era poseuropea. En los más variados campos (tecnología, cultura, poder, etc.), el Viejo Continente había perdido su anterior preeminencia y ello entrañaba una menor capacidad de manejo y de dirección de este tipo de dinámicas. El problema, por tanto, no era simplemente incluir nuevos países, como tener la capacidad para apropiarse íntegramente de tal inclusión.

---

70 Véase, Hugo Fazio Vengoa, Editor, *La Gran Europa*, op cit.

71 Javier Solana, "El papel de Europa en el mundo" en Ramón Torrent Macau, Antoni Mollet Abbad y Alberto Arce Suárez, Editores, *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Centre Estudis Internacionals y Obreal, 2005, p. 16.

Esta ampliación no solamente ha ocasionado un cambio en la fisonomía de la UE, también ha planteado la redefinición de los mecanismos institucionales y las instancias de representación de la Unión Europea, ha alterado los vínculos entre los Estados miembros y los órganos comunitarios, así como también entre los mismos países integrantes. Una ampliación de quince a veinticinco miembros ha obligado a introducir drásticas modificaciones en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, con lo cual la fisonomía de esta organización ha comenzado a ser otra. Aun cuando todavía es temprano para aventurar una hipótesis, se puede inferir que la Unión Europea puede evolucionar en dos sentidos: o se asiste a un desplazamiento del poder de los órganos y políticas intergubernamentales a unas instancias de naturaleza más supranacional, con lo cual se reforzaría la idea de la “fortaleza”, o se evoluciona en el sentido de la creación de nuevos estilos de negociación entre los Estados miembros, lo cual entrañaría un freno en el proceso de construcción supranacional. Esta disyuntiva, sin duda, es lo que explica la importancia que en los últimos años ha adquirido el debate en torno a la Carta Magna de la Unión Europea.

La mencionada ampliación ha entrañado otro problema menos visible, pero no por ello menos importante. Mientras fue un pequeño club de países ricos, la UE se encontraba rodeada de un anillo de Estados de ingresos medios (los países socialistas de la Europa Centro Oriental y de los Balcanes, y las naciones mediterráneas europeas), y a buen resguardo de las zonas pobres. A medida que se ha ido ampliando hacia el Este y el Sur, y ha incorporado a esas naciones de ingresos medios, las fronteras de la UE se han desplazado hasta tocar las puertas de regiones pobres. Las vallas de Ceuta y Melilla son seguramente la frontera más desigual del mundo. El PIB per cápita de España supera en 15 veces al de Marruecos, para no hablar del África más profunda, mientras el de Estados Unidos sólo supera en seis veces al de México. No es de extrañar, por tanto, que en los últimos años se haya incrementado sensiblemente la presión migratoria y que este tema se haya convertido en uno de los más sensibles y de difícil manejo para la UE.

La ampliación como tal también tiene efectos en el posicionamiento internacional de la Unión Europea y en las principales orientaciones de sus relaciones externas. La actual es una UE mucho más grande, territorial y espacialmente. La superficie ha aumentado en un 24,2% y la población en un 21,5%. Pero también es una institución más pobre, por el elevado desempleo en los nuevos países miembros (mientras en la UE-15 alcanza el 8%, entre los que ingresaron rondan el 12%), porque el nivel de ingresos de todos ellos es menor a la media europea, porque la renta per cápita disminuye en un 17,5% en términos nominales y en un 12,3% en cuanto a la paridad de poder de compra en condiciones en que el PIB comunitario ha crecido escasamente en un 5%. El esfuerzo por ecualizar a estos países en torno a una media

conducirá a que la primera prioridad internacional de la Unión Europea y de sus Estados miembros continúe siendo la consolidación del propio espacio comunitario.

Es posible asimismo esperar un desplazamiento del centro de gravedad de la UE. Probablemente esta ampliación más que cualquier otra terminará diluyendo el marco referencial que históricamente el eje franco-alemán ha cumplido en esta experiencia integradora. Al respecto, hace algunos años escribíamos<sup>72</sup> que el primer remezón en este eje se produjo con la caída del muro de Berlín y la posterior reunificación alemana. Hasta 1989, la entonces Comunidad Europea era una zona que se encontraba bajo liderazgo francés, pero a partir de 1990 se convirtió en una región más próxima a los intereses y aspiraciones de los alemanes. Los franceses, inferiores históricamente a los alemanes en temas económicos, centraron sus actividades principales en el despliegue de su potencial político, militar, diplomático y estratégico en el espacio comunitario, con el fin de utilizarlo como plataforma para ejercer una influencia en los destinos del mundo<sup>73</sup>. Con la reunificación alemana gran parte de ese edificio se vino al suelo. En los noventa, la brecha que separaba a Francia de Alemania fue en constante aumento. Como lo señalara un diplomático belga, “observamos dos conceptos de Europa, representados por Alemania y Gran Bretaña, a través del alma francesa”<sup>74</sup>.

Las relaciones entre Francia y Alemania han sido el eje de la estabilidad de la Europa Occidental y, en buena medida, los éxitos cosechados por la CEE/UE han dependido de la armonía de estas relaciones. Las ampliaciones han significado un descentramiento de este eje, pero en general han tendido a fortalecer al poderoso polo germano, en detrimento del mundo latino. El equilibrio anterior se ha derruido, y no parece existir nada capaz de sustituirlo, a no ser un fortalecimiento de las instituciones y políticas supranacionales, pero el compromiso de Francia con esto último ha quedado en entredicho luego del rechazo a la Constitución Europea.

Dicho descentramiento es tanto más real si tenemos en cuenta que desde hace unos años Francia se debate en medio de una profunda crisis de su sistema republicano. La participación de Le Pen en la segunda vuelta de las presidenciales, la quema de cientos de automóviles en los suburbios de las principales ciudades en el otoño de 2005, la movilización estudiantil contra el decreto sobre el primer empleo y los recientes escándalos políticos son un buen testimonio de ello. “Francia vive –ha escrito Sami Naïr-, desde hace casi tres décadas, una verdadera «revolu-

---

72 Hugo Fazio Vengoa, *La política de la integración europea*, op cit., pp. 57-60.

73 Laurent Ménière, Editor, *Bilan de la France. 1981-1993*, París, Hachette, 1993, pp. 369-388.

74 Citado en Paul Marie de la Gorce, “Les divergentes franco-allemandes mises a un” en *Le Monde Diplomatique*, París, septiembre de 1993.

ción pasiva», es decir, profunda en su sistema económico, político y cultural. Se puede caracterizar esta revolución del siguiente modo: en el plano económico, es la desindustrialización y el paso a una sociedad de la información y de los servicios; en el plano político, es la crisis de representación de las elites dirigentes, que parecen cada vez más alejadas de la «Francia de abajo», es decir, del pueblo, según la expresión del primer ministro Raffarin; en el plano cultural, es la transformación de la identidad francesa (del universalismo a la francesa), bajo el efecto de la globalización. En los últimos 20 años, Europa se consideraba uno de los vectores, positivo para unos, negativo para otros, para enfrentarse a esta triple crisis<sup>75</sup>. Sin embargo, con las recientes transformaciones, Europa dejó de cumplir el papel de contenedor de estas múltiples crisis.

También se puede esperar que, con mayor énfasis de lo que ocurrió con anteriores ampliaciones, se produzca una redefinición de las relaciones propiamente externas, tanto en el plano político como económico. Primero, por el reenfoque en torno a la misma Europa. En el transcurso de los dos últimos años, los vínculos económicos y políticos intracontinentales han ido en constante aumento. Segundo, porque los nuevos miembros aportan elementos internacionales construidos por ellos. Así, por ejemplo, uno de los grandes “abogados” que ha tenido la causa ucraniana en el seno de la UE, ha sido el gobierno polaco. Tercero, ya en los días previos al ataque norteamericano a Irak quedó demostrado que la mayor parte de los nuevos países miembros mantienen grandes afinidades con Estados Unidos en una serie de temas internacionales, sobre todo en las agendas políticas y de seguridad y que debido a su recién reestrenada soberanía de poco más de una década, son más proclives a preservar un accionar estadocéntrico que posnacional. Estos dos últimos elementos demuestran que la resonancia de múltiples temporalidades penetró en la médula misma del proceso comunitario, más aún cuando si hasta hace poco Gran Bretaña era el único país influyente interesado en intensificar los vínculos transatlánticos; en la actualidad, prácticamente todos los nuevos miembros también se interesan por tejer ese tipo de vinculaciones, con lo cual las relaciones con Estados Unidos ya no quedan confinadas en algún lugar en el Atlántico, sino que se desplazan a la misma espacialidad europea.

Es dentro de este cambiante escenario que adquiere gran actualidad la pregunta sobre el papel y el lugar que le corresponde a América Latina ante esta Unión Europea en proceso de redefinición. No sólo por los cambios que han tenido lugar en el contexto mundial contemporáneo, lo que crea nuevos marcos en los que se desenvuelven las relaciones entre la UE y América Latina, sino porque ambos

---

75 Sami Naïr, “El debate francés sobre la constitución”, *El País*, 21 de abril de 2005.

conjuntos de países parecen seguir estrategias excluyentes que en lugar de acercar, distancian (de una parte, el ALCA en la segunda mitad de los noventa y los acuerdos bilaterales con Estados Unidos en el presente siglo y, de otra, la ampliación para incluir a nuevos países miembros).

De manera general, podemos preguntarnos ¿en qué medida las transformaciones institucionales de la Unión Europea ha trastornado la tradicional escala de preferencias internacionales de este experimento integrador? ¿El ingreso de nuevos países introduce modificaciones en la actuación externa de la UE? ¿El eje de gravedad de la UE sufrirá modificaciones o simplemente se descentrará? ¿Se pueden esperar cambios en las relaciones entre la OTAN y la UE en la administración de las situaciones de riesgo? ¿Se fortalecerá o debilitará la relación especial de la UE y sus Estados miembros con los Estados Unidos? ¿Los nuevos miembros son países complementarios o competitivos con América Latina en lo que atañe al accionar externo y a las aspiraciones económicas de la UE? ¿La redefinición de las fronteras europeas que entraña esta ampliación conducirá a que la UE se convierta en una “fortaleza” más ensimismada o encontrará condiciones para reconducirse como un polo económico y político de alcance mundial? ¿Cuál será el papel y el peso de los países miembros de la UE que han “apadrinado” las relaciones con América Latina?

Los dos conjuntos regionales –la Europa Centro Oriental y América Latina– mantienen grandes diferencias entre sí. Más allá de las disimilitudes en términos de trayectorias histórica, con muy esporádicos contactos entre las partes, en el presente más inmediato divergen en muchos sentidos. Las primeras son sociedades bastante menos desiguales que las segundas. La brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre es 6.6 veces en la Europa Centro Oriental y más de veinte veces en América Latina. Divergen también en el ritmo de crecimiento. Los primeros son una de las regiones con mayor dinamismo a nivel mundial, mientras que en nuestra región el crecimiento es cambiante y desigual entre los países. En cuanto a la composición de la economía, también en este plano se registran diferencias. En América Latina la agricultura tiene un relativo peso en el PIB, mientras que los nuevos miembros se caracterizan por una composición sectorial industrial mucho más elevada. Los países europeos con mayor peso del sector agrícola son Bulgaria y Rumania, cuya participación es similar a la de México, uno de los países latinoamericanos más industrializados.

Desde los noventa, la inversión en los países de la Europa Centro Oriental ha sido menor en términos absolutos que en América Latina, pero, desde el momento en que se produjo el ingreso a la UE, la tendencia se ha invertido, con grandes volúmenes de inversión en esos países y con una masiva transferencia de empresas que buscan el beneficio de los menores costes salariales. En términos de inserción inter-



nacional, estos países son mucho más abiertos que los latinoamericanos, con una elevada relación entre exportaciones y PIB. Por último, son países con una elevada proporción de exportaciones destinadas a la Unión Europea, tendencia en aumento desde mayo de 2004, cuando se incorporaron a las estructuras comunitarias<sup>76</sup>.

### Cuadro 2

Evolución de las exportaciones de América Latina y el Caribe y los países de Europa central y oriental hacia el mundo y la UE (Tasas de variación en algunos años y en porcentajes)

<b>América Latina y el Caribe</b>					
	1990	1995	2000	2002	1990-2002
Mundo	8,3	22,2	20,3	0,8	7,9
Unión Europea	13,0	22,8	3,1	0,8	2,2
UE en exportaciones totales	24,9	18,5	12,1	12,7	-5,5

  

<b>Países de Europa Central y Oriental</b>					
	1990	1995	2000	2002	1990-2002
Mundo	26,4	27,3	14,2	9,7	10,8
Unión Europea	16,8	36,4	10,7	6,4	18,5
UE en exportaciones totales	32,6	65,1	66,9	66,6	6,1

Fuente: Durán y Maldonado, op. cit., p. 25.

América Latina ha ocupado un lugar poco relevante en la política internacional de la Unión Europea y nada permite sostener que esta situación se modifique en el futuro inmediato. Más aún, puede argumentarse que la ampliación seguramente se traducirá en una mayor marginalidad de la región en la escala de preferencias internacionales de la Unión. Varios factores acreditan esta tesis. En primer lugar, porque los nuevos miembros rivalizan con América Latina, no en las ventajas comparativas de esta última, sino en la eventualidad de colocar productos con un

76 José E. Durán Lima y Raúl Maldonado, "La ampliación de la Unión Europea hacia los países de la Europa Centro Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe", CEPAL, Serie de comercio Internacional N. 45, Santiago, CEPAL, diciembre de 2003.

mayor valor agregado en el mercado europeo y que sean portadores de una mayor intensidad tecnológica. Este factor puede no ser muy importante en la actualidad, pero desempeñará un papel crucial en el futuro cercano.

En segundo lugar, varios de los nuevos integrantes de la UE disponen de un potencial agrícola exportador análogo al de los países latinoamericanos de clima medio, que son las naciones latinoamericanas que mantienen relaciones comerciales más estrechas con la UE. Esta situación será más pronunciada cuando se produzca el ingreso de Bulgaria y Rumania, dos países con fuerte potencial agrícola.

En tercer lugar, la centralidad que ha ocupado y seguirá ocupando este conjunto de países, significará que la atención y los flujos de las inversiones europeas se desplazarán, como ya viene ocurriendo, preferentemente hacia estos Estados. Al respecto, conviene recordar que los países comunitarios con mayores inversiones en la Europa Centro Oriental son Alemania, Holanda, Francia y Austria, es decir, países cuyas economías son de las más modernas del Viejo Continente, y procuran construir lazos de complementariedad económica con estos países. En América Latina, el principal inversor europeo sigue siendo España, país cuya economía no cumple una función gravitante dentro de la UE y que, como veíamos anteriormente, concibe la región como un medio para la completa internacionalización de la economía de su país.

Como demuestran los autores del informe anteriormente citado, la preferencia económica por la Europa Centro Oriental en detrimento de América Latina tendrá como efectos una disminución en las ayudas al desarrollo, la pérdida de competitividad de aquellos sectores económicos que en la Europa Centro Oriental son más complementarios con la UE, una ralentización en los flujos de inversión extranjera directa y una merma en el interés político por acelerar procesos de negociación comercial con América Latina. “Una conclusión fundamental será que las metas de exportación de América Latina y el Caribe hacia la UE ampliada deberán concentrarse en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Probablemente serán contadas las posibilidades de competir en las categorías superiores tecnológicamente de las manufacturas. Para lograr una expansión como proveedores de la UE los países de América Latina y el Caribe deberán definir muy estrechamente sus nichos de exportación, en aquellas producciones que o no les interesa desarrollar a los miembros de la UE ampliada o en las que la región pueda alcanzar una razonable competitividad”<sup>77</sup>.

---

77 Ibidem, p. 47.

En cuarto lugar, en la medida en que esta ampliación da lugar a una redefinición de las fronteras europeas, con países que disponen de distintos niveles de desarrollo, la UE con toda probabilidad avanzará hacia una especie de “fortaleza”, que relega a un segundo plano los vínculos que mantiene con regiones que no despiertan una gran sensibilidad para su seguridad, sus intereses y/o propósitos internacionales.

Esta situación se presentará por tres motivos fundamentales. De una parte, por la necesidad de la misma UE en favorecer la consolidación de estos países, por las nuevas oportunidades de negocio que se presentan debido a su calificada mano de obra, bajos costos salariales y ubicación en el corazón mismo del continente. De otra, por el peso que el espacio comunitario tiene para todos estos países, fenómeno que multiplica los vínculos en el interior de la Unión. En 2002, el porcentaje de las exportaciones de estos países hacia la UE fue el siguiente: Eslovaquia (69,2%), Eslovenia (62,0%), Estonia (67,0%), Hungría (73,5%), Letonia (64,9%), Lituania (48,2%), Polonia (67,1%), República Checa (68,7%), Bulgaria (56,1%) y Rumania (66,3%). Por último, los nuevos ejes de la política exterior y de defensa común en centran en torno a la idea de que “la reunificación de Europa y la integración de los países adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará a Europa a las zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un cinturón de países bien gobernados al Este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos disfrutar de unas relaciones estrechas y de cooperación”<sup>78</sup>.

En quinto lugar, el bajo nivel de los vínculos económicos y políticos que mantiene América Latina con los nuevos miembros y las pocas posibilidades de que esta situación cambie en el corto plazo, se convierte en un obstáculo adicional que inhibe en el futuro la posibilidad de introducir mejoras en las relaciones entre la UE y América Latina. En 2002, las exportaciones de los países de la Europa Centro Oriental a América Latina fueron muy bajas, tal como se registra en los siguientes datos: Eslovaquia (0,3%), Eslovenia (0,4%), Estonia (0,8%), Hungría (0,6%), Letonia (1,0%), Lituania (0,1%), Polonia (1,2%), República Checa (0,4%), Bulgaria (1,2%) y Rumania (0,9%). La misma situación se presenta desde América Latina en dirección a los nuevos miembros.

En sexto lugar, varios de los nuevos miembros de la UE, para los cuales los temas de seguridad revisten la mayor importancia, debido a que se encuentran ubicados en espacios geográficos de “alto riesgo”, disponen de un interés en elevar el nivel de las relaciones con los Estados Unidos, en tanto que perciben a la potencia norteamericana como principal garante para su seguridad interna e internacional. El go-

---

78 [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

bierno norteamericano, por su parte, también les asigna una alta importancia. No fue una casualidad histórica que estos países ingresaran primero a la OTAN, donde rápidamente obtuvieron el beneplácito y el apoyo de Washington, y después a la UE. Pero no sólo la Casa Blanca muestra interés en estos países. Las empresas estadounidenses no se han quedado atrás. Son los principales inversionistas extracomunitarios y muchas de estas firmas han convertido a los países de la Europa Centro Oriental en una avanzadilla para penetrar en el gran mercado de la Unión. Esta situación, sin duda, dará lugar a que con el tiempo los niveles de interpenetración entre la UE y Estados Unidos alcancen un nivel más alto, lo que reducirá los márgenes de maniobra de los países de América Latina para diseñar estrategias más autónomas en la vida internacional y llevará a la UE a desarrollar un accionar en América Latina a fin de que no pretenda obviar el referente norteamericano.

En séptimo lugar, los sucesos del 11 de septiembre debilitaron el andamiaje de la Política Exterior y de Seguridad Común y redimensionaron el papel de los Estados en la determinación de ejes fundamentales de las políticas exteriores europeas. Es decir, la reciente ampliación ha tenido lugar en un contexto en el cual las estrategias políticas de concertación entre los países europeos se encuentran en un nivel muy bajo, lo que hace mucho más difícil definir un denominador común para la región. En condiciones en que América Latina ocupa una baja prioridad en la agenda internacional de la mayoría de los países miembros y en la totalidad de los recién incorporados, la centralidad de los Estados en la definición de las políticas externas se convierte en un factor que inhibe la intensificación de los vínculos con la región.

En octavo lugar, la prolongada recesión y la crisis de varios de los países latinoamericanos, igualmente, se tradujo en un aumento del desinterés de la mayor parte de los gobiernos de los países europeos por buscar intensificar las relaciones con el conjunto de la región. En circunstancias como las que imperan en la actualidad es improbable que la situación pueda cambiar, cuando el “desparramo latinoamericano”, al decir de Julio María Sanguinetti<sup>79</sup>, han hecho que las divergencias en la región alcancen su máximo paroxismo, y que la región se encuentre más desintegrada que nunca. Este desinterés lo reflejaba hace poco Eduardo Subirats, cuando constataba, no sin cierta tristeza, que el director de una prestigiosa institución académica de Berlín declaraba que “América Latina no nos interesa. Sí, hemos traducido buenas novelas. Pero, indudablemente, la producción española se vende mejor. Sólo algunos nostálgicos del 68 se acuerdan, muy de tarde en tarde, de Juan Rulfo o del Che Guevara. Pero todo eso está superado. Vivimos en un

---

79 Julio María Sanguinetti, “El desparramo latinoamericano”, *El País*, 2 de junio de 2006.

nuevo orden global desde el 11-S. llámelo como quiera: *Pop*, *Posmodern* o Guerra contra el Mal. Y ya se sabe que América Latina es el patio de atrás de los Estados Unidos. No le queda otro remedio que hibridizarse con el Tío Sam. Olvídense de eso. Es más prometedora la India”<sup>80</sup>.

Por último, la reciente suscripción de acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con Chile, Perú y Centroamérica, a la que se suman otros acuerdos por parte de varias naciones andinas con la potencia del norte, ha confirmado el fortalecimiento y la atracción que sigue ejerciendo la hegemonía estadounidense en la región.

En síntesis, se puede concluir que con la ampliación la Unión Europea derriba los últimos vestigios de la cortina de hierro que dividía a las dos Europas, pero este necesario recentramiento de la política europea en las temáticas regionales, aunado al inmenso protagonismo que está adquiriendo Estados Unidos en América Latina, permiten prever que el barco europeo tiende a alejarse del litoral latinoamericano.

---

80 Eduardo Subirats, “América Latina, Europa, España”, *El País*, 15 de marzo de 2005.

## LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS EN LOS INICIOS DEL NUEVO SIGLO

Si estas evoluciones excluyentes introdujeron importantes semillas que distorsionaron el marco en que venían desarrollándose las relaciones europeo-latinoamericanas, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 produjeron alteraciones aún más profundas. La primera fue poner en evidencia el ensanchamiento de una brecha, más profunda que ancha, en las percepciones que sobre el mundo tienen europeos y norteamericanos. Dominique Moïsi, no sin cierta ironía, hace poco se preguntaba si existe todavía “Occidente” y se interrogaba si no se estaría asistiendo a un cambio de gran envergadura: el tránsito de un esquema, como el de la Guerra Fría, en el cual existían dos Europas y un Occidente a un mundo con una Europa y dos Occidentales<sup>81</sup>; este contexto que, como veremos, se ha convertido en un elemento que no puede dejar indiferente a América Latina en cuanto a su posicionamiento internacional, sobre todo porque el trasfondo de este divorcio apunta al tipo de arquitectura mundial posible o deseado.

Tal como constatábamos hace algunos años en un trabajo anterior<sup>82</sup>, otra de las consecuencias a que dio lugar la respuesta norteamericana a los sucesos del 11 de septiembre consistió en un cambio de roles dentro de la UE, debido al fortalecimiento de Gran Bretaña, y, en su momento, también de la España de Aznar, como expresión de “Europa” y como puente entre el Viejo Continente y Estados Unidos.

Si la experiencia de construcción comunitaria había sido ante todo una empresa franco alemana, luego de los atentados en Nueva York, el eje París-Berlín quedó parcialmente oscurecido por el protagonismo de Londres<sup>83</sup>. Hasta antes de la intervención en Irak, el mundo se acostumbró a ver a un Tony Blair desplazándose por diferentes capitales europeas, asiáticas, del Medio Oriente, etc., con el objetivo

---

81 Dominique Moïsi, “¿Por dónde queda Occidente?” en *Foreign Affairs en español*, enero-marzo de 2004.

82 Hugo Fazio Vengoa, *El mundo después del 11 de septiembre*, Bogotá, IEPRI y Alfaomega, 2002.

83 Véase, Pascal Boniface, “Los problemas del orden internacional y la necesidad de respuestas políticas” en Ramón Torrent Macau, Antoni Mollet Abbad y Alberto Arce Suárez, *op cit.*

de reforzar la coalición antiterrorista, concertar posiciones, impulsar negociaciones, ganar aliados para la causa, tender puentes incluso con gobiernos muchas veces acusados de conexiones con el terrorismo, como Siria, por ejemplo, intentar dar nuevos impulsos al proceso de paz en el Medio Oriente y prevenir el estallido de un conflicto entre Pakistán y la India.

Sobre este protagonismo de Londres en la palestra mundial, conviene recordar que la política exterior británica no se piensa en términos distintos a la de Washington, sino como un complemento de la misma. En una entrevista concedida al *Financial Times* el 23 de abril de 2004, el primer ministro británico resumió la posición de su gobierno cuando señaló: ““Hay quienes hacen votos por un supuesto mundo multipolar con distintos centros de poder que, en mi opinión, se transformarían rápidamente en centros de poder rivales. Otros, entre los que me cuento, creen que necesitamos una potencia unipolar que comprenda una asociación estratégica entre Europa y América. Quienes temen el unilateralismo de América deben entender que la manera más segura de provocarlo es crear un polo rival. El apartarse de la principal alianza estratégica que existe en su región sería para nuestro país un acto de automutilación”. En la medida en que se ha comenzado a asistir a una transformación de la ecuación política dentro de la UE y que las relaciones europeo-latinoamericanas contemporáneas se ubican –quiérase o no- en la intersección de esta geopolítica transatlántica, estas no pueden seguirse descifrando si no se involucran estos cambios, que apuntan a un renacimiento de fórmulas de atlantismo en ambas orillas del océano.

La crisis “contra” Occidente al poco tiempo devino en una crisis de Occidente, se amplificó la tensión euro-norteamericana y el protagonismo de estos nuevos Estados dieron al traste con cualquier posibilidad de resucitar la Nueva Agenda Transatlántica, tema que tanto había interesado a los europeos y al gobierno de Clinton en la década de los noventa<sup>84</sup>.

No ha sido extraño que, dado este parcial protagonismo británico al que se sumó la profunda tensión que estalló entre ciertos gobiernos europeos continentales y el norteamericano, luego de la invasión de Estados Unidos a Irak en febrero de 2003, pusiera a palidecer uno de los grandes aciertos del proceso de modernización que había experimentado el proyecto de integración de la UE en los noventa, como fue la conformación de una política exterior y de seguridad común. A partir de estas coordenadas, la PESC deja de pensarse como un eventual contrapeso o

---

84 Timothy Garton Ash, *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, Barcelona, Tusquets, 2005.

alternativa a la política exterior norteamericana, para constituirse en un complemento de las acciones conjuntas, lo que ha terminado por reubicar buena parte del accionar comunitario internacional bajo la iniciativa de Washington.

Un sólo ejemplo permite entender la reorientación experimentada por la PESC. Del informe de Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, presentado en la Cumbre de Salónica de la UE, el 20 de junio de 2003, llama poderosamente la atención que los principales riesgos y amenazas mundiales que se enuncian, son los mismos que ha detectado el gobierno de Washington (el terrorismo, la amenaza de la proliferación nuclear, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada), luego del arribo de George Bush al poder, y que las explicaciones de estas situaciones son similares a la conceptualización corriente de la Casa Blanca (v. gr., los Estados en descomposición).

La vecindad conceptual también se observa en el lugar asignado a los temas de seguridad (“La seguridad es la primera condición del desarrollo”, declaró en esa ocasión Javier Solana). Por último, el Alto Representante abogó por una necesaria actuación mancomunada entre la UE y Estados Unidos. “Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien común. Si desarrollamos nuestras capacidades y actuamos en coherencia, seremos más dignos de crédito y más influyentes como socios”. A continuación, Solana abogó por unas relaciones más estrechas con los demás actores influyentes como son Rusia, Japón, China, Canadá e India<sup>85</sup>.

El papel central que luego del 11 de septiembre le han asignado estos dos importantes actores a los temas de seguridad, se ha traducido en una desvalorización del papel de América Latina en el ajedrez mundial. La nueva posición que ocupa la región puede visualizarse desde dos ángulos. El primero consiste en que, en las nuevas coordenadas internacionales, América Latina no constituye una zona geoestratégica de importancia que corresponda a los nuevos lineamientos de política exterior del gobierno norteamericano ni a los intereses más sensibles para los europeos. Sin embargo, lo problemático es que la región atraviesa algunos temas de la agenda de seguridad, tal como acontece con el problema de las migraciones, el narcotráfico, la violencia y la extrema pobreza, lo que implica que América Latina se ve afectada por el privilegio acordado a estos temas, pero sin constituirse en parte de la solución de estos problemas. Es decir, como acertadamente señalaba hace un tiempo Jaime Estay, América Latina

---

85 Javier Solana, “Una Europa segura en un mundo mejor”. Cumbre de Salónica de la UE, 20 de junio de 2003: [//www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf).



puede terminar convirtiéndose en “destinataria de las estrategias que Estados Unidos está impulsando al amparo de la lucha contra el terrorismo”<sup>86</sup>.

En lo que respecta a las iniciativas de los europeos, por el contrario, la información disponible no permite prever que algunos de estos problemas lleguen a representar una amenaza a la seguridad, tal como la perciben los europeos, ni que lleguen a constituirse en peligros para la seguridad global. Sin embargo, como señala van Klaveren, “paradójicamente, la ausencia de amenazas serias para la estabilidad global y europea hace que nuestra región ocupe un lugar menos prioritario en las agendas de la política exterior de los europeos. No deja de ser simbólico que el importante esbozo de la nueva doctrina de la seguridad europea que divulgó el alto representante para la política exterior y de seguridad de la UE, Javier Solana, ante el Consejo Europeo de Tesalónica, del 20 de junio de 2003, América Latina no fuera mencionada una sola vez. Ello no se debió al desinterés de Solana, sino que refleja una realidad objetiva: el relativo buen comportamiento internacional de América Latina hace que no existan preocupaciones de seguridad respecto de la región, al menos para los europeos”<sup>87</sup>. Si bien podría no estarse de total acuerdo con el “buen comportamiento” de América Latina, es indudable que para la UE la región no constituye una importante zona de riesgo o inseguridad mundial.

El segundo consiste en que durante las décadas de los años ochenta y noventa la Unión Europea había intentado ganar posiciones políticas y económicas en América Latina mediante la formulación y la puesta en práctica de un perfil de relación distinto, pero no contrapuesto, a la política de Washington en relación con la región. Esta estrategia fue hábilmente aprovechada por algunos Estados latinoamericanos, principalmente en el Cono Sur, para aumentar los márgenes de negociación internacional, en general y, en particular, con el gobierno norteamericano. Con posterioridad al 11 de septiembre se comenzó a asistir a un sensible cambio, ya que la política europea en general se tornó en muchos temas, complementaria a la norteamericana lo cual crea un nuevo ambiente en el que deben desplegarse los vínculos entre la UE y América Latina.

Hoy por hoy, se ha vuelto mucho más difícil jugar la carta europea como algo distinto. Al respecto, Lawrence Whitehead, hace poco escribía: “Si en los años 80 esta imagen de una Europa semigaullista pudo haber tenido una cierta y limi-

---

86 Jaime Estay, “La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión” en Ana Esther Ceceña y Emir Sader, *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, Buenos Aires, Clacso, 2002, p. 54.

87 Alberto van Klaveren, “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina” en *Nueva Sociedad* N. 189, Caracas, enero-febrero de 2004, p. 57.

tada credibilidad, la Europa del 2004 no representa ninguna alternativa ni contrapeso geopolítico. Especialmente, en razón de la guerra en Irak, la mayoría de los líderes europeos estaría decidida a no crear más áreas de tensión con Washington de lo estrictamente necesario para los intereses vitales de la Unión. Y, galvanizado por su “guerra contra el terrorismo” después del 11 de septiembre, Estados Unidos por lo visto no está dispuesto a tolerar que nadie se tome libertades en un área tradicional de influencia directa”<sup>88</sup>.

De todo esto se puede inferir que los actuales vínculos bilaterales entre Europa y América Latina no pueden soslayar, sino que deben incorporar el referente norteamericano. Esta modificación de la ecuación internacional ha desvalorizado importantes iniciativas, como ha sido la idea de celebrar cada dos años cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe, es decir, producir un tipo de interregionalismo de diálogo y, de ser posible, de concertación política, para administrar los problemas que se derivan de la interdependencia y la globalización. La primera de estas cumbres se celebró en Río de Janeiro en 1999, la segunda en Madrid en 2001, la tercera en Guadalajara, México, en 2004 y la última en Viena, en mayo de 2006.

No obstante la publicidad que se le ha dado a estos encuentros, sus resultados han sido mezquinos, debido a la poca operatividad de una Cumbre que reúne a 25 jefes de gobierno y de Estados europeos y 33 latinoamericanos y caribeños. Pero más importante es la dificultad para encontrar puntos de convergencia, tanto más cuando ambas partes se encuentran profundamente fragmentadas y muchos de sus miembros tienen otras orientaciones e intereses. En el fondo, estas cumbres se han desvalorizado, porque no constituyen un asunto relevante en la agenda política de ninguna de las dos regiones. De todas estas cumbres, sin duda, la más deslucida fue la última, que en lugar de registrar avances, sólo mostró retórica y retrocesos. Con un debate sobre la Constitución que lleva un año en el congelador, y con una América Latina, cuyos gobiernos no encuentran mínimos comunes denominadores, de la Cumbre no se podía esperar mucho. Como rezaba un titular del periódico madrileño *El País* el 14 de mayo de 2006 “La Europa paralizada chocó con la América Latina dividida”.

Pero también, si las dificultades económicas de América Latina se habían convertido en un serio obstáculo para avanzar en este tipo de interregionalismo durante las dos primeras cumbres, el 11 de septiembre dejó sin piso este tipo de iniciativas, porque ha obligado a repensar las relaciones bilaterales europeo-lati-

---

88 Lawrence Whitehead, “La relación birregional” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004, p. 74.

noamericanas dentro de un esquema mundial de tipo unipolar, lo que constriñe seriamente la capacidad de acción de las partes. Como señala Wolf Grabbendorf, “el desafío pendiente para el funcionamiento de las relaciones entre la UE y América Latina pasa por la necesaria adaptación a un sistema internacional unipolar”<sup>89</sup>.

El 11 de septiembre ocasionó también otro brusco cambio: trastocó la agenda internacional en la medida en que los temas económicos –los de mayor interés para América Latina– pasaron a ocupar un lugar menos destacado frente a los problemas militares y de seguridad. Este hecho ha conducido también a que América Latina, luego de los sucesos del 11 de septiembre, quede ubicada de hecho en la periferia de la geopolítica mundial. Quizá, como nunca antes, América Latina encuentra grandes dificultades para existir en la escena internacional. Otras son las regiones que despiertan interés y las prioridades de la nueva agenda internacional no son las más urgentes de América Latina. De tal suerte, la región pierde campo de maniobra en la vida internacional. Como señalara el ex presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso, con la guerra de Irak “América Latina pierde más de lo que gana, porque en la agenda internacional se priorizan los temas de seguridad en detrimento de aquellos, como la liberalización del comercio agrícola que más interesa a los países en desarrollo, porque los escenarios multilaterales quedan debilitados y porque al prevalecer doctrinas unilaterales, basadas en la ley del más fuerte, a la región le resultará casi imposible negociar el ALCA”<sup>90</sup>.

Si el 11 de septiembre produjo cambios en el contexto y en el contenido de las relaciones europeo-latinoamericanas; la intervención norteamericana en Irak introdujo otros elementos que suscitan mayores resquemores, tensiones y diferencias. Primero, la UE que siempre había criticado a América Latina por su incapacidad para actuar como una sola voz, se encontró fuertemente dividida frente al tema de la guerra. Varios de los miembros históricos de la UE, a lo cual se sumaba la casi totalidad de los gobiernos de la reciente ampliación, se mostraron favorables a la política de fuerza de Washington, mientras que otros, entre los que se encontraban Francia, Alemania y Bélgica se convirtieron en los principales detractores de la arrogante política norteamericana. Una situación similar se presentó en América Latina, donde la mayor parte de los gobiernos manifestó su rechazo a la guerra, en tanto otro grupo menos representativo se sumó a la estrategia de la administración Bush.

---

89 Wolf Grabbendorff, “La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004, p. 98.

90 *Clarín*, 11 de abril de 2003.

Ya en los días previos al estallido de la guerra había aflorado un serio problema en las relaciones europeo-latinoamericanas, que demostraba el escaso alcance operativo de los acuerdos. La Unión Europea había suscrito importantes acuerdos de asociación con México y Chile, países que en ese momento representaban a América Latina como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. En esos tratados se establecía que la UE y ambos países buscarían concertar posiciones en los foros internacionales. Esta coyuntura fue una gran oportunidad histórica para plasmar en la realidad tales enunciados programáticos. Sin embargo, la división europea en torno a la actitud estadounidense inhibió la posibilidad de infundirle dinamismo a estas relaciones políticas. Los tratados quedaron en letra muerta.

A ello se suma que el rechazo a la guerra, posición éticamente justa, le ocasionó más problemas que soluciones a los países latinoamericanos. Cuando la mayoría de ellos decidió oponerse a Estados Unidos, se terminó tomando partido por el eje franco-alemán, principal contradictor internacional que tuvo Washington en los meses previos al estallido del conflicto. Pero el problema radica en que estos países no son, ni han sido, y seguramente no serán defensores de las causas latinoamericanas en los foros internacionales y tampoco han mostrado ningún interés evidente por mejorar las relaciones entre la UE y América Latina.

Carlos Malamud, poco después de la intervención norteamericana en Irak, describía bien la disyuntiva, cuando aseveraba: “Profundizando un poco se ve que la postura de Francia y Alemania sobre la ampliación es contraria a los intereses de América Latina, de modo que la ‘vieja Europa’ se inclinaría por el Este (y más allá), situándose de espaldas al Atlántico, no sólo al Atlántico norte, lo que también afectará a América Latina. A esto se añade el hecho de que Francia es una decidida partidaria de la Política Agrícola Común, la principal responsable del cierre de los mercados comunitarios a buena parte de la producción agrícola o ganadera latinoamericana (...) No es la “vieja Europa” la que va a velar por los intereses latinoamericanos (a Francia y Alemania sólo les interesa Brasil, México y poco más), sino a una parte de la Europa periférica (España, Portugal y, en menor medida, Italia), para quién América Latina, como conjunto, sigue teniendo sentido”<sup>91</sup>.

La razón de la tensión que puso de manifiesto este conflicto fue que se volvió más complicado el papel de España “como puente entre Europa y América”. Así, señalábamos en un capítulo anterior, que es indudable que España es el único país europeo que ha construido una relación especial con la región y que a nivel comu-

---

91 “España, Irak y América Latina”, *El País*, 26 de abril de 2003.

nitario ha cumplido un importante papel en el proceso de definición de un perfil de relación y en el acercamiento que desde la segunda mitad de lo ochenta se presentó entre la Unión Europea y América Latina<sup>92</sup>.

Esta doble dimensión en la cual se entretije la política latinoamericana de España con la comunitaria, fue muy bien expresada por un antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de España, Carlos Westendorp, quien en una conferencia pronunciada en 1996, aseguró: “En 1986 la Comunidad Europea «descubre» a América Latina, reforzando desde entonces esta dimensión de su proyección exterior. Desde la Unión Europea tenemos una mayor presencia e influencia en América Latina. Y gracias a nuestra dimensión iberoamericana tenemos también más peso en Bruselas”. En sí, América Latina ha representado para España un espacio de prestigio en su política exterior, condición que Madrid ha sabido capitalizar al máximo: en el plano económico, como procedimiento para favorecer la internacionalización de su economía y, en el campo político, como un mecanismo que aumenta la capacidad negociadora de Madrid dentro de la UE y frente a otros Estados extracomunitarios.

No obstante esta inmodificable instrumentalización de las relaciones con América Latina, se observa una marcada diferencia entre el gobierno socialista de Felipe González y el de José María Aznar: para el primero la estrategia hacia la región se proponía compatibilizar la relación bilateral con la comunitaria, dentro de un espíritu en el cual las preferencias latinoamericanas debían ser consideradas. Luego del arribo del líder del Partido Popular, se observó un cambio en la manera como operaba esta instrumentalización, debido a que se minusvaloró a América Latina y se desestimó la condición de “puente” que Madrid cumplía entre nuestra región y la UE.

Varios elementos intervinieron en ello. Primero, su concepción de la Unión Europea como maximizadora de voluntades de los países miembros. Esta tesis la expuso claramente Aznar cuando sostuvo en Oxford: “La Unión Europea es, y deberá seguir siendo, una Unión de Estados nacionales con personalidades diferentes, con historias diferentes y con culturas diferentes. Unos Estados diferentes que han encontrado una forma de obtener una mayor seguridad y un mayor bienestar para sus ciudadanos, a condición de integrarse, de hacer cosas juntos en beneficio de todos”<sup>93</sup>. Es decir, Aznar compartía una visión más británica y por ende también más estadounidense que germano-francesa, sobre la arquitectura europea y mundial.

---

92 Véase, Hugo Fazio Vengoa, “Spanien und Lateinamerika. Die europäische Dimension der Beziehungen”, *Ibero-analysen*, Heft N. 12 Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin, 2003.

93 *El País*, 13 de marzo de 2003.

Segundo, el líder del Partido Popular revivió la tesis del atlantismo ibérico en contraposición con la profundización europea, con lo cual convertía a Estados Unidos en un importante referente dentro del accionar externo de España. Esta reorientación respondía a dos consideraciones, las cuales se encontraban fuertemente entrelazadas: de una parte, el anhelo de emular el protagonismo británico, país cuyo gobierno maximizaba su poder negociador dentro de la UE gracias a su condición de “puente” entre Estados Unidos y la Europa continental, situación que José María Aznar quería replicar para España. De otra, mediante este mayor prestigio internacional de España se pretendía evitar que la ampliación a diez nuevos países miembros se tradujera en un debilitamiento de Madrid en los asuntos europeos. América Latina debía participar en un esquema triangular, pero ya no con Europa sino con Estados Unidos y desde una posición subordinada tanto a Madrid como a Washington, es decir, el gobierno español privaba de autonomía a su relación especial con América Latina.

Tercero, la intensión unilateralista en sus relaciones con América Latina debilitó el referente español en la acción de las Cancillerías latinoamericanas, lo que se tradujo en una severa pérdida de capacidad política de Madrid en América Latina. El dilema entre el atlantismo y el iberoamericanismo no fue una preocupación que quedara confinada en el Ministerio de Asuntos Externos, pues tempranamente se trasladó a la política interna de España y planteó un interrogante, el cual a la fecha no ha encontrado una respuesta satisfactoria: ¿el acercamiento a Estados Unidos favorece o no los intereses españoles en América Latina? Se observan dos posturas sobre el particular. De una parte, se asiste a una recomunitarización de España; de la otra, se sigue insistiendo en la importancia de vínculos con Estados Unidos. Miguel Antonio Moratinos, el Ministro de Asuntos Externos de España, expuso recientemente sobre el particular, lo siguiente: “Sobre Latinoamérica tenemos una voluntad de complementariedad, aunque aún hay algunas diferencias que hay que saber conciliar. Cada uno tenemos nuestras capacidades, y tenemos que jugar el papel que nos corresponde. No queremos sustituir a EE UU; necesitamos más EE UU en Latinoamérica, pero también necesitamos que España pueda aportar una proyección de futuro que dé estabilidad real a la región”<sup>94</sup>

Por último, la menor capacidad política de Madrid en América Latina intentó ser parcialmente atenuada con el aumento de la actuación del empresariado español, situación que ha fragmentado y, en buena medida, ha privatizado amplios campos de estas relaciones.

---

94 “España debe complementar a Estados Unidos en Latinoamérica”, *El País*, 19 de junio de 2006.

En síntesis, el país europeo más cercano a América Latina, España, al pretender entrar en un juego de los grandes actores mundiales, se distanció de los países centrales del proceso comunitario y revivió una concepción atlantista tradicional, que se interesaba ante todo en intensificar los vínculos con Estados Unidos, con cuyo gobierno compartía la concepción de lucha contra el terrorismo, asignándole a América Latina la función de ser un simple peón dentro de este nuevo juego estratégico.

América Latina quedó prisionera de un inmenso dilema: como nunca antes la región se encontraba distante de sus aliados tradicionales (Estados Unidos y España) y cercana a Francia y a Alemania, principales países que recusaban las posiciones atlantistas, pero que son, al mismo tiempo, los menos sensibles a las demandas latinoamericanas.

En el fragor de estas tensiones, las relaciones europeo-latinoamericanas quedaron duramente comprometidas. Los profundos cambios que trajo consigo el 11 de septiembre y la redefinición de los ejes de las políticas internacionales de varios gobiernos con los cuales América Latina mantenía fuertes vínculos, han llevado las relaciones birregionales a su nivel más bajo, y reconstruir los vínculos europeo-latinoamericanos en medio de este nuevo escenario ha demostrado ser una tarea nada fácil.

De una parte, porque se requiere repotenciar el papel de España, pero no para que englobe el conjunto de las relaciones, sino para que tienda líneas que favorezcan la construcción de vínculos entre las partes. Esta no será una tarea fácil para el gobierno de Rodríguez Zapatero, ya que su interés fundamental consiste en recomponer el consenso en materia europea, como señala Celestino del Arenal: “La necesidad sentida por el gobierno de Rodríguez Zapatero de materializar con urgencia el cambio de la política exterior, concretado especialmente en la retirada de las fuerzas armadas españolas en Irak, en el abandono del alineamiento incondicional con la Administración Bush, en la prioridad otorgada a la coordinada europea, especialmente a la relación con Francia y Alemania, y en el restablecimiento de una relación de amistad y cooperación con Marruecos, ha dificultado que se preste a la relación con América Latina la atención especial que requiere”<sup>95</sup>.

Esta reorientación que ha experimentado el gobierno socialista hacia una mayor comunitarización de sus estrategias internacionales comporta un obstáculo que puede convertirse en un serio inhibidor de las relaciones con América Latina. Muchas veces ha ocurrido que la UE se ha convertido en una coartada para no desplegar aquellas iniciativas que interesan a los países latinoamericanos. En materia

---

95 Celestino del Arenal, “De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca”, *Documento del Real Instituto Elcano*, enero de 2005.

agrícola, por ejemplo, el gobierno español ha declarado muchas veces su oposición a las dificultades que encuentran las exportaciones latinoamericanas, pero, al mismo tiempo, argumenta que nada se puede hacer por la rigidez de la política agrícola común de la UE. “La relación con la PAC, en España, en vez de fomentarse la total apertura comercial y la libre importación de los productos agrícolas y ganaderos procedentes de América Latina, se apuesta por políticas que siguen beneficiando a grupos sociales claramente marginales”<sup>96</sup>.

El tipo de relación con América Latina se complica también por la manera como en los últimos años se ha desarrollado la sociedad española, con una amplia multiplicación de actores (comunidades autónomas, ONG, empresas, sindicatos, etc.) y con la competencia entre numerosos proyectos diferenciados sobre su país y su papel en el mundo. La España actual, en síntesis, encuentra serios obstáculos cuando pretende encontrar los necesarios consensos -que no pueden ser los anteriores- sobre los ejes de su actuación en el mundo y sobre el lugar y el uso que le asignan a América Latina<sup>97</sup>.

Pero además, las relaciones tienden a entraparse por la dificultad que experimentan actualmente los países latinoamericanos para dibujar un espacio propio y coherente y hacer sentir su peso e influencia. Es decir, no sólo el barco de España tiende a alejarse de nuestras costas, también las dificultades de la región crean dificultades adicionales para que países como España puedan jugar su carta latinoamericana.

Existe un último problema que afecta este marco de relaciones. Pero este es un problema bastante difícil de evaluar y, por el momento, sólo podemos conjeturar. La reciente ampliación de la Unión Europea incorporó un conjunto de países, que comportan unas temporalidades históricas distintas a las prevalecientes entre los miembros históricos. Si bien la necesaria adaptación a las normas comunitarias ha implicado una sincronización de estos países en torno a unos referentes comunes, las naciones de la Europa Centro Oriental han concebido su participación en las estructuras comunitarias como una recuperación de su pasado europeo, pero, al mismo tiempo, como una rehabilitación de sus trayectorias nacionales.

El rápido restablecimiento democrático y la veloz recuperación económica fueron posibles, porque ambas acciones coincidieron con un retorno a la soberanía<sup>98</sup>, y no porque se hubiera presentado una superación de la misma. Esto signifi-

---

96 Carlos Malamud, Coordinador, *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Madrid, ELCANO, mayo de 2005.

97 N. Sartorius, F. Rodrigo y V. Palacio, “Por un nuevo consenso en política exterior”, *El País*, 25 de febrero de 2005.

98 Zaki Laïdi, “Démocratie, monde arabe et dominos” en *Le Monde*, 21 de julio de 2005.



ca que para un importante conjunto de los países europeos, la soberanía y la nacionalización de la política han actuado a favor de una rápida y acertada transformación. Esto nos lleva a afirmar que con contadas excepciones, como en el caso del ex presidente de la República Checa, Vaclav Havel<sup>99</sup>, la mayoría de la población de los nuevos miembros mantiene aún una fuerte identidad de soberanía, la cual se refuerza por su reciente estreno, pero también por la importancia que le asignan a los temas de seguridad (v. gr., el temor al despertar del oso ruso). Esta es una razón que explica por qué para la población de estos países no existe contradicción alguna entre asumir posturas posnacionales dentro de los marcos de la UE y, al mismo tiempo, encontrarse en cercanía de los referentes de soberanía norteamericanos.

La mencionada resonancia de múltiples temporalidades dentro de la UE torna aún más complejas las relaciones externas del proceso comunitario, porque el proyecto posnacional hacia el cual parecían avanzar de manera inexorable los países europeos ha entrado en un torbellino, que ha redimensionado una vez más la preocupación por la soberanía. Para el marco de relaciones europeo-latinoamericanas esto significa que dentro de las mismas estructuras comunitarias han entrado a competir distintas lógicas en la orientación del proceso de integración. De ello resulta que mientras decantan estas tendencias, se promoverán actuaciones más o menos individualizadas en las relaciones externas. De aquí surge un interrogante casi imposible de responder: ¿Cuál es la estrategia y la orientación más adecuada para que América Latina se relacione con el Viejo Continente? Lo único que por el momento aventuramos a responder es que urge emprender minuciosos y detallados estudios sobre las actuaciones internacionales de los 25 países miembros y de los variados consensos comunitarios para poder, así, inferir las líneas fundamentales de la actuación, en general, y con respecto a América Latina, en particular.

En síntesis, se puede sostener que América Latina no sale muy bien librada ni de esta transformación de la vida internacional ni de las fisuras que tienen lugar entre los países occidentales. En la medida en que la solución a nuestros más

---

99 “Hoy debemos pronunciarnos sobre el proyecto de Tratado Constitucional para la Unión Europea, un texto que señala una nueva etapa. Ha llegado la hora de hablar por fin de valores y no simplemente de integración a través de la economía; de la Europa de los ciudadanos y no sólo de la Europa de los Estados nacionales. Si no queremos que sea percibida como un proyecto administrativo demasiado complejo cuyos retos sólo comprende un grupo restringido de euroespecialistas, si queremos que esté más cerca de los ciudadanos, la Unión Europea debe, en mi opinión, dotarse de una ley fundamental. A diferencia del Tratado de Niza, que era el arquetipo de una construcción negociada únicamente entre Estados, la Constitución es el fruto de un nuevo método que, por primera vez, asocia a parlamentarios nacionales y europeos con representantes de los Estados”. Vaclav Havel, “Por una soberanía compartida” en *El País*, 26 de mayo de 2005.

graves problemas sólo puede resolverse desde una perspectiva mundial, de corazón los latinoamericanos tendemos a identificarnos con las posiciones que han defendido los actores más influyentes de la Unión Europea, que son a su vez los más comprometidos con el avance hacia un esquema posnacional. Sin embargo, esos países precisamente son los que se encuentran más distanciados de las problemáticas latinoamericanas. En este tablero mundial, para desazón nuestra, en la práctica nos encontramos más cerca de aquellos que han defendido posiciones en términos atlantistas y nacionales (Estados Unidos, la España de Aznar, etc.). Claro está que el gobierno de Aznar no se interesó mayormente por defender los intereses latinoamericanos dentro de la Unión Europea. Es de esperar que con Rodríguez Zapatero se active nuevamente el triángulo en la política de colaboración entre la Unión Europea, España y América Latina. Pero cabe reconocer que hasta la fecha no se ha avanzado significativamente en ese sentido.



## LAS RELACIONES ECONÓMICAS INHIBEN EL POTENCIAL DE ASOCIACIÓN

Como hemos tenido ocasión de demostrar en páginas anteriores, el escaso desarrollo y el posterior debilitamiento de las relaciones europeo-latinoamericanas ha sido, a la postre, un asunto eminentemente político, sobre todo por la voluntad escasamente poco o nada estructurada de las partes para infundirle una proyección y dotar de sentido a las relaciones. Quizá, el balance no sería tan oscuro si otro hubiera sido el comportamiento de los vínculos económicos. Per, no es una exageración sostener que si la indefinición de las partes y el cambiante escenario internacional le han jugado una mala pasada a las relaciones europeo-latinoamericanas, no mejor suerte han corrido los vínculos económicos. También en este ámbito, la imprecisión de las partes, la ineficacia a la hora de convertir este marco relacional en un componente del desarrollo y la aleatoriedad de las políticas han desvirtuado el sentido que en algún momento se le quiso dar a los vínculos. No fue extraño que, asimismo, en este campo se transitara de una desmedida y dudosamente fundamentada euforia a la decepción y a la indiferencia.

Desde la segunda mitad de los ochenta y particularmente en los inicios de la década de los noventa se multiplicaron los vínculos económicos entre las partes. Tanto para los países de Unión Europea como para los de América Latina el estrechamiento de relaciones económicas constituía un imperativo importante. Ambos, sin embargo, diferían en cuanto a los objetivos que pretendían alcanzar. Para la entonces Comunidad Europea la intensificación de las relaciones económicas y comerciales con los países de la región constituía la expresión de un gran proyecto económico, como era el de fortalecer la posición de Europa en las economías emergentes, con el fin de incrementar su gravitación y disponer de mejores condiciones de competición con los otros dos grandes polos económicos y financieros de alcance mundial. Para los segundos los objetivos era más modestos, pero no por ello menos importantes: se pretendía acceder a mercados, percibir una amplia gama de recursos económicos y financieros, obtener apoyo en materia de cooperación y asistencia, y fortalecer la estrategia de inserción multilateral en la economía mundial y, particularmente, con los centros rectores de la economía mundial.

En medio de este contexto, en la primera mitad de los noventa, América Latina se convirtió en uno de mercados externos de más rápido crecimiento para las exportaciones comunitarias. La parte que le correspondió a la región en las colocaciones extracomunitarias pasó del 3,8% en 1990 al 5,3% en 1995. En el segundo lustro de los noventa las exportaciones de la UE a América Latina mantuvieron un crecimiento anual promedio del 11%, pasando de €34,1 mil millones a €58,2 mil millones. En el primer lustro del nuevo siglo se observa una ralentización de las colocaciones de la UE en América Latina. Entre 1999 y 2005 crecieron de €49161 millones a €58244 millones.

Diferente fue el comportamiento de las colocaciones latinoamericanas en el mercado comunitario, debido a que, en términos generales, perdieron participación en el total de importaciones de la UE. Tuvieron, sin embargo, un crecimiento más destacado a partir del segundo lustro de los noventa cuando registraron una tasa promedio de crecimiento anual del 10%, situación inducida en gran medida por la crisis económica que se desató sobre la región y la correspondiente devaluación de las monedas que tornó más competitivas las exportaciones. A esto se sumó, por último, el beneficio obtenido por las naciones latinoamericanas por la puesta en marcha de la moneda única europea, que creó un diferencial adicional de “competitividad”, dado el encarecimiento del euro con respecto al dólar. Este conjunto de situaciones explica que entre 1999 y 2005 las importaciones europeas provenientes de América Latina crecieran de €40708 millones a €67376 millones, superando con creces el movimiento en sentido contrario. La balanza comercial sufrió un cambio drástico: el aumento de las colocaciones de la región en la UE-25 acabó con el anterior superávit que históricamente registraba esta última. En 2005 el déficit europeo con América Latina alcanzó los €9124 millones<sup>100</sup>.

No obstante el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, el lugar de la región en el comercio internacional de la UE ha registrado un sensible retroceso. Si en 1999 era el lugar de destino del 7,7% del total de exportaciones de la UE, en 2005 cayó al 5,5%, situación que la reciente ampliación no reversionó, como hubiera sido lógico esperar, y tampoco amortiguó. La situación no es tan negativa desde el punto de vista de las importaciones de la UE-25: si en 1999 representaba el 5,5% del total, se aumentó a 5,7% en 2005. No se puede mirar con un desbordado optimismo este incremento relativo de la participación latinoamericana en las adquisiciones extracomunitarias de la UE-25, porque esta situación responde a una coyuntura en la que intervienen elementos tales como la distancia que subsiste

---

100 Eurostat, N. 58, 11 de mayo de 2006.

entre la zona euro y la del dólar (en la que se encuentra inmersa América Latina), el aumento del precio de las *commodities*, situación estimulada por el crecimiento sostenido de las economías asiáticas y la desvalorización de las monedas de la región con respecto al euro.

En lo que respecta a los socios comerciales, los datos de 2005 muestran la siguiente tendencia; los principales exportadores europeos hacia América Latina son: Alemania (29% del total), seguido por Italia (14%), España (13%) y Francia (12%). En lo que respecta a las importaciones, los principales destinos de las colocaciones latinoamericanas son: los Países Bajos (17%), Alemania (15%), España (15%), el Reino Unido (12%) e Italia (11%). Es interesante anotar que de parte europea existe una relativa dispersión de los socios comerciales y ninguno de ellos concentra un elevado porcentaje del tráfico mercantil.

La situación es la opuesta en el otro sentido. En América Latina la concentración del tráfico comercial es excesivamente pronunciada. México es el principal lugar de destino de las exportaciones de la UE-25 (29%), seguido por Brasil (27%). La relación entre estos dos países se invierte desde el punto de vista del origen de las importaciones: Brasil ocupa el primer lugar (34%), seguido a la distancia por México (13%). No debe extrañar, por tanto, que los países más influyentes de la UE por lo general expresen un interés económico en sólo un puñado de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina y Chile), con los cuales se mantienen sólidos los vínculos económicos; con el primero y el último se han suscritos tratados de asociación y con los otros dos se adelantan negociaciones multilaterales entre la UE y el MERCOSUR.

Estos cambios en los ritmos, orientaciones e intensidades de los vínculos entre las partes se explican por varias razones. De una parte, el mayor crecimiento de las exportaciones de los europeos en los inicios de los noventa obedece a que la UE pudo beneficiarse de los procesos de liberalización y desregulación económica, que emprendieron los países latinoamericanos durante esos años. Además, un importante papel que entró a desempeñar la región fue contribuir con un superávit comercial el cual debía ayudar a contrarrestar los déficit que los europeos acusaban en sus vínculos con la mayor parte de las otras regiones y países.

Los países latinoamericanos, por su parte, arrancaron en una situación de desventaja, porque no pudieron beneficiarse de ningún mecanismo compensatorio que permitiera incrementar su presencia en el mercado europeo. Las condiciones se tornaron favorable a América Latina a partir de la segunda mitad de los noventa, pero de modo más particular, en los inicios del nuevo siglo, por el encarecimiento que experimentaron las economías europeas a causa de la entrada en funcionamiento de la moneda única, la devaluación de la mayor parte de las monedas lati-

noamericanas, debido a las dificultades económicas por las que estos países han atravesado y porque como región se ubica dentro de la zona dólar: la devaluación que ha experimentado esta divisa ha tornado más competitiva a las economías latinoamericanas frente a las europeas.

En síntesis, la diferencia en los ritmos que ha experimentado el comercio mutuo demuestra que, a excepción de los lineamientos seguidos por los países europeos en relación con la región a inicios de los noventa, en general no se ha diseñado ninguna política comercial sólida entre las partes, razón por la cual el comportamiento del comercio queda sujeto a los cambios y a las transformaciones que han tenido lugar en la economía mundial.

Además, no obstante el crecimiento en el volumen y en el valor de productos intercambiados, el dinamismo económico ha escondido una malformación que actuó como un obstáculo adicional para la intensificación de estos vínculos. Desde los años setenta la economía mundial ha venido experimentando profundas transformaciones, una de las cuales ha consistido en la intensificación de los vínculos económicos transnacionales. A diferencia de ello, las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y la Unión Europea han seguido apegadas a un esquema tradicional de complementariedad en la estructura de intercambios.

El grueso de las importaciones de los países de UE provenientes de América Latina consiste en productos con escaso grado de elaboración, tales como alimentos, materias primas, bebidas y tabaco, combustibles y aceites, grasas y ceras. Los productos industriales representan en promedio menos del treinta por ciento de las adquisiciones de la UE en la región. Por el contrario, las exportaciones de los Estados miembros de la Unión hacia América Latina estriban en lo fundamental en productos industriales, que se reparten en productos químicos, manufacturas de base, maquinaria y equipos de transporte, y manufacturas diversas.

Para observar esta dinámica en detalle, se pueden citar los datos de 2005, año en el que las exportaciones latinoamericanas en dirección a la UE-25 tuvieron el siguiente comportamiento: productos agrícolas y ganaderos (26,8%), materias primas no agrícolas (18,1%), maquinaria y equipos de transporte (5,9%), bienes manufacturados (14,1%), recursos energéticos y lubricantes (10,7%), artículos manufacturados (4,5%), productos químicos (4,0%), bebidas y tabaco (1,9%), aceites animales y vegetales (1,0%) y otros (0,7%).

Conviene destacar que esta composición de las importaciones provenientes de la región contrasta fuertemente con la estructura general de las adquisiciones de la

UE-25, la cual en el mismo año se desglosó en: maquinaria y equipos de transporte (32%), recursos energéticos y lubricantes (21,2%), artículos manufactureros (14,2%), bienes manufacturados (9,9%), productos químicos (8,0%), productos agrícolas y ganaderos (4,6%), materias primas no agrícolas (3,9%), bebidas y tabaco (0,4%), aceites vegetales y animales (0,3%) y otros (2,2%).

En cuanto a las exportaciones en dirección a América Latina la estructura es la siguiente: maquinaria y equipos de transporte (47%), productos químicos (18%), bienes manufacturados (11,3%), artículos manufacturados (8,2%), productos agrícolas y ganaderos (2,4%), recursos energéticos y lubricantes (1,8%), bebidas y tabaco (1,3%), materias primas no agrícolas (0,9%), aceites animales y vegetales (0,3%).

A diferencia de lo que ocurre con las importaciones, la composición de las exportaciones a la región es similar a la estructura de las exportaciones que tiene la UE con el mundo: maquinaria y equipos de transporte (45,1%), productos químicos (15,3%), bienes manufacturados (12,6%), artículos manufacturados (11,3%), recursos energéticos y lubricantes (3,6%), productos agrícolas y ganaderos (3,3%), materias primas no agrícolas (1,8%), bebidas y tabaco (1,5%), aceites animales y vegetales (0,2%), y otros (2,8%)<sup>101</sup>. Es decir, el comportamiento de las importaciones latinoamericanas provenientes de la UE es similar a la estructura global de exportaciones de la UE. En el cuadro 3 se puede observar en una perspectiva dinámica el comportamiento de la estructura del comercio en dos años seleccionados: 1999 y 2005.

Sin duda, en el comercio mundial las condiciones de complementariedad son útiles y son facilitadoras de los vínculos entre los países y las regiones. El problema que se observa en este caso es que América Latina representa para Europa un lugar de destino de sus excedentes productivos y es el origen de recursos necesarios, aunque no imprescindibles, para el funcionamiento de sus economías. La valoración es muy distinta cuando se observa desde el otro ángulo. Este tráfico comercial tiende a reproducir la condición de dependencia de América Latina, que sigue exportando productos con escaso valor agregado e importando bienes manufacturados. Para América Latina en su conjunto, por tanto, las relaciones económicas con la UE-25 no constituyen una condición para su desarrollo y menos aún en un elemento que pueda convertirse en un facilitador para su adaptación a los circuitos económicos globalizantes.

---

101 Eurostat, Estadística comercial. <http://www.europa.eu.int>.



**Cuadro 3**  
**Comercio de la UE-25 con América Latina y el Caribe por productos**  
**(En millones de euros)**

	<b>1999</b>	<b>2005</b>	<b>1999</b>	<b>2005</b>	<b>1999</b>	<b>2005</b>
Total	49161	58244	40708	67367	8454	-9124
Materias Primas	3486	4247	24791	39787	-21305	-35539
Alimentos	2369	2328	15210	19858	12841	-17531
Materias brutas	527	761	7085	12668	-6558	-11908
Energía	589	1159	2495	7260	-1906	-6101
Productos manufacturados	44041	52357	14568	26492	29473	25866
Productos químicos	7598	10135	1568	2812	6030	7323
Máquinas y vehículos	26256	29736	6578	11147	19679	18590
Otros artículos manufacturados	10187	12486	6423	12534	3765	-47
Otros	1634	1639	1349	1089	285	550

Fuente: Eurostat, mayo de 2006.

Si se compara la estructura comercial de América Latina con los países de la Europa Centro Oriental y los países de reciente industrialización del sudeste asiático, que tienen un comportamiento exportador similar al tipo de colocaciones externas de la UE, y que consiste básicamente en productos manufacturados, se puede concluir que incluso los países más desarrollados de América Latina siguen concentrando sus exportaciones al mercado comunitario en productos con escaso valor agregado<sup>102</sup>.

De todo esto se puede inferir que América Latina, en contraste con la Europa Centro Oriental y el Sudeste asiático que tienen una simetría exportadora, mantiene un alto grado de complementariedad con las economías comunitarias. Ello se ha traducido en el hecho de que mientras la Europa Centro Oriental y el Asia-Pacífico se han convertido en eslabones de dinámicas productivas transnacionales para la Unión Europea, lo cual han redundado en que estos vínculos hayan registrado un salto cualitativo, las relaciones comerciales con América Latina siguen inscritas en un esquema tradicional de intercambio desigual.

Una situación análoga se observa en relación con la inversión extranjera directa (IED). A la región se ha destinado en promedio el 10% de las inversiones

<sup>102</sup> Eurostat, *Internal and External Unión Trade*, Bruselas, Eurostat, junio de 2006.

directas extracomunitarias. El alto crecimiento registrado por la IED europea en los inicios de la década de los noventa en América Latina estuvo motivado ante todo por los programas de privatización en los cuales se comprometieron varios países de la región. Posteriormente, cuando sobrevino la crisis económica en América Latina, el volumen de IED mantuvo la tendencia anterior, dado que se pudieron adquirir a bajo costo empresas nacionales poco solventes o en bancarrota.

La división sectorial de la IED es muy ilustrativa de las tendencias que se producen en el continente. El tamaño del mercado interno es determinante. A los países más grandes (Brasil, México y Argentina) un porcentaje elevado de la IED se orienta al sector industrial y de servicios, puesto que son economías con mercados internos relativamente amplios. Es decir, la inversión extranjera directa se orienta en el sentido de cautivar segmentos de esos mercados. En los demás países de la región, la IED se destina básicamente al sector primario y de servicios (Chile, Colombia, Ecuador), dado que en estos casos los mercados internos son mucho más restringidos.

Pero, en general, los inversionistas europeos perciben la existencia de numerosos obstáculos que frenan la inversión. El primero es que el país anfitrión debe alcanzar una “talla crítica”. “Con la excepción de las empresas turísticas, de recursos naturales y eléctricas, los entrevistados atribuyen a esta causa su escaso interés en Centroamérica, Bolivia, Ecuador y Paraguay. Por ahora no perciben que los procesos de integración (MERCOSUR, Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano) estén corrigiendo la debilidad del tamaño”<sup>103</sup>.

A juicio de los empresarios españoles, otros elementos que también entran en juego y que explican la ralentización de la IED en la región, son el insuficiente nivel educativo, el débil desarrollo de las infraestructuras, la volatilidad del “riesgo país”, fenómeno muy presente entre varias naciones latinoamericanas, y, en el caso español, una nueva diversificación geográfica de destino de la inversión extranjera, debido al nivel de competitividad alcanzado por las grandes empresas y su mayor solidez para penetrar en los grandes mercados. Este conjunto de elementos explica en buena medida la caída de la inversión extranjera española en América Latina, que pasó de €27700 millones en 1999 a €6100 en 2004, es decir, del 65% de la IED española en el exterior y el 5% del PIB al 14,4% en 1999, y 0,8% del PIB en 2004.

De ello se desprende que la IED europea no ha estado encaminada a convertir a América Latina en un componente de sus redes sistémicas de producción globalizada. La inversión directa europea en la región fue utilizada para obtener el

---

<sup>103</sup> José Luis Curbelo, “Inversión española en América Latina: diversificación o desidia”, *El País*, 28 de junio de 2005.

máximo beneficio de los procesos de desregulación, pero nunca ha sido pensada como un componente de los nuevos circuitos transnacionales. Esto permite concluir que ciertos factores de tipo circunstancial han motivado la presencia de capitales europeos en América Latina y, como no se han creado sólidos circuitos económicos transnacionales, estas relaciones de poco han servido para posicionar este bilateralismo económico en la economía mundial. La inversión extranjera simplemente ha procurado generar cuantiosos beneficios en el corto plazo.

Esto último queda claramente demostrado con la presentación de reclamos por parte de consorcios extranjeros por US\$ 20 mil millones al gobierno argentino en razón de que la crisis económica y la devaluación del peso se tradujeron en significativas pérdidas financieras para estas empresas. Lo que obviamente parecen no recordar es la alta rentabilidad obtenida en los años de bonanza. Pero no sólo las empresas presionaron al gobierno argentino. El ministro de economía francés, en una visita a Buenos Aires, exigió un “marco jurídico confiable” y una “rápida solución” a los problemas que enfrentaban las compañías galas que operaban con tarifas congeladas desde fines de 2001”<sup>104</sup>.

Un reciente informe de la CEPAL ha destacado un conjunto de factores que puede incidir en el comportamiento de las inversiones en América Latina. Entre estos se destacan: mantener elevado el crecimiento económico, los precios de los productos básicos, que, de mantenerse alta la demanda asiática, puede traducirse en futuras inversiones; en cuanto a las fusiones y adquisiciones, después de la gran bonanza de los noventa, los capitales extranjeros se destinan preferentemente a nuevas actividades; los cambios políticos e institucionales pueden incidir puesto que se observa una clara intención en cambiar el tipo de relación con las empresas transnacionales por parte de las nuevas elites políticas (v. gr., Bolivia); por último, en su expansión incide el entorno empresarial, que es deficiente en comparación con el asiático.

Tampoco ha corrido con mejor suerte la insistencia europea para que los países latinoamericanos optaran por experiencias de integración análogas a la experimentada por el Viejo Continente. Tal como lo hemos sostenido anteriormente, es indudable que para países relativamente débiles en el sistema mundial, como los latinoamericanos, la integración permite alcanzar un triple propósito: incrementa el interés por parte de las grandes potencias, contribuye a concertar una estrategia de inserción en la economía mundial y permite levantar barreras de protección frente a indeseados flujos externos.

---

104 Hugo Fazio Rigazzi, *TLC. El amarre del modelo*, Santiago, Ediciones Lom, 2004, p. 154.

Para la UE, la constitución de sólidos procesos de integración en diferentes partes del mundo ha constituido una alta prioridad. De una parte, porque se replica el experimento europeo de construcción del sistema mundial. De la otra, porque se erigen instituciones intermedias de poder que acentúa un escenario de tipo multilateral. Por último, porque supone la construcción de una institucionalidad análoga a la UE, lo cual facilita los mecanismos de negociación y de concertación.

Fue grande el despliegue que realizó la Unión Europea para que en América Latina se fortalecieran los procesos de integración y, particularmente, el MERCOSUR, entidad que reúne a un conjunto de países con los cuales la UE mantiene intensas relaciones económicas, comerciales y políticas. A este acuerdo se le asignaba una gran importancia, ya que era el primer convenio con una unión aduanera con la cual no existían fronteras comunes y mostraba la voluntad de los países europeos de afirmar las relaciones con algunos países de América Latina y, en general, de estrechar lazos con organizaciones regionales en todo el mundo. Para América Latina el acuerdo revistió igualmente una gran importancia. Por su parte, mostraba las posibilidades de elevar la calidad de las relaciones con otros países y regiones, mejoraba las condiciones de negociación frente a los otros dos grandes polos económicos y comerciales mundiales (Estados Unidos y Japón) y creaba mejores condiciones a los países del MERCOSUR para competir con los países de Europa Central y del Mediterráneo en el mercado europeo. El acuerdo con el MERCOSUR era tributario de una alta densificación de las relaciones entre los países miembros de ambas organizaciones. Después de dilatadas negociaciones, en las que los europeos desconfiaron de la amenaza que representaba el potencial agrícola de los países del cono sur, ni con el MERCOSUR ni con ningún otro proceso de integración se ha avanzado en un acuerdo de asociación.

Peor aún. Los europeos no sólo han sido renuentes a concertar acuerdos con el MERCOSUR, sino que estuvieron dispuestos a dar un paso que envió señales diametralmente opuestas: la UE suscribió tratados bilaterales de asociación privilegiada con México y Chile, los dos países latinoamericanos más renuentes a involucrarse en los procesos de integración, los más distantes de cualquier ideal integracionista, y más cercanos al proyecto hemisférico de Washington, como ha sido la creación de una gran zona de libre comercio. Ya en 1997 se suscribió el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación con México. En noviembre de 2002 se suscribió el acuerdo con Chile, que consta de un acuerdo de asociación, un diálogo político y una estrategia de cooperación.

La suscripción de estos acuerdos demuestra que la estrategia de la UE era reactiva frente al proyecto del ALCA, y el factor clave, más que el apoyo a la integración latinoamericana, era el “temor a verse desplazada del mercado lati-

noamericano”<sup>105</sup>. Por su parte, los temas que más interesan a los latinoamericanos, como el agrícola, no pueden ser objeto de acuerdo porque prefieren utilizarlos como arma de negociación en la OMC. No es extraño, por tanto, que desde un punto de vista comercial, financiero y de integración haya menguado el interés económico entre las partes.

---

105 José Antonio Sanahuja, “Un diálogo estructurado. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004, p. 94.

## AGUIA DE CONCLUSIÓN. ALGUNAS IDEAS PARA REPENSAR EL MARCO DE LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS

Las relaciones europeo-latinoamericanas se encuentran en medio de un profundo dilema. No obstante la novedad que encierra el experimento europeo y la singularidad transnacional de los principales problemas que afectan a las sociedades latinoamericanas, importantes situaciones que inducen a la búsqueda de novedosas modalidades de asociación a nivel internacional, hasta la fecha los vínculos construidos entre las partes no sólo no han logrado trascender el nivel estado céntrico e institucional, sino que ante la falta de resultados y la ausencia de un claro proyecto político, este esquema tiende a reforzarse en ambas partes.

Tal situación ha generado una doble disfuncionalidad: la primera que se expresa en el ensanchamiento del intervalo que separa las expectativas de las potencialidades contenidas en los vínculos y la segunda que se evidencia como una contradicción entre la intensificación de las dinámicas globalizantes y el marco en el que operan dichas relaciones. De estas disfuncionalidades se puede extraer una primera iniciativa que permita repensar las relaciones y proyectarlas hacia las profundidades del siglo XXI: deben incluir a la globalización como referente y como explicación.

Es un hecho que la intensificación de la globalización ha planteado grandes desafíos a las políticas exteriores: el primero, lo expresaba claramente el historiador británico Timothy Garton Ash, cuando aseguraba, luego de los sucesos del 7 de julio de 2004 en Londres, que “la política exterior ha dejado de ser extranjera”<sup>106</sup>. Al respecto, conviene recordar que fue común para el pensamiento sobre las relaciones internacionales condensar lo “internacional” en las diferentes formas de interacción que se presentaban en “el plano externo”, fenómeno que, en ese entonces era completamente congruente con el tipo de configuración mundial prevaleciente.

El gran cambio que en este plano ha desencadenado la intensificada globalización contemporánea ha consistido en echar por tierra muchos componen-

---

106 Timothy Garton Ash, *Op cit.*, p. 241.

tes de ese viejo esquema, pues lo internacional ha dejado de significar únicamente lo que tiene lugar en el ámbito externo y ya no se refiere preferentemente a las actividades que tienen lugar entre las naciones ni a partir de los Estados.

La radicalidad de esta transformación se explica por las numerosas resonancias a que da lugar la globalización. De una parte, porque se presenta una inversión en la configuración del tiempo social. Si antes el mundo era un escenario en el cual primaban los tiempos nacionales, organizados fundamentalmente a través del Estado nacional y la modernización, con lo cual todo aquello que operara por fuera de sus fronteras era parte de un repetitivo y caótico tiempo de lo internacional, con la intensificada globalización, los tiempos nacionales, con sus correspondientes Estados, economías y sociedades nacionales, comienzan a quedar incluidos, sin desaparecer, dentro de una temporalidad sincrónica que, desde lo global, reubica, les otorga un sentido y unos determinados ritmos a las expresiones regionales, nacionales y locales. Es, en este sentido, que la globalización ha tornado difusa la contraposición entre lo interno y externo, dicotomía que sin que llegue algún día a desaparecer, promueve nuevas formas de articulación entre lo nacional y lo internacional.

De otra parte, la política exterior deja de ser extranjera, porque el ámbito de lo “internacional” ya no es aquello que se produce más allá de las fronteras ni aquello que se organice en torno a la exclusiva actividad de los Estados. Asuntos internos se vuelven internacionales y acontecimientos que se producen incluso en lugares distantes, se convierten en situaciones que, en ocasiones, redefinen el mapa mundial. Las múltiples crisis que han sacudido a Francia en el último año —el No a la Constitución Europea, las revueltas en los suburbios de las grandes ciudades galas, las movilizaciones de rechazo al pleno empleo para los jóvenes, los escándalos políticos, etc., son situaciones que han gatillado resonancias a nivel “internacional”, además de que muchas de ellas son producidas por cambios estructurales planetarios, que escapan a la voluntad, previsibilidad o a la acción de las elites parisinas.

Por último, la política exterior deja de ser extranjera, porque múltiples actores se convierten en participantes potenciales y/o reales de las relaciones internacionales y estos pueden ser externos, que actúan localmente, o endógenos, que participan transnacional o internacionalmente. El Estado, que sigue y seguirá siendo un elemento fundamental en la estructuración de lo internacional, ha perdido el monopolio que alguna vez tuviera en este campo. Numerosos trabajos han demostrado la amplia profusión de actores que actúan en el plano externo<sup>107</sup>. No es nuestra intención mostrar la gama de actores que participa en la configuración de estas relaciones y las

---

107 Véase, Mary Kaldor, *La sociedad civil global*, Tusquets, Barcelona, 2004.

complejas interrelaciones que se presentan entre ellos. Nuestro propósito será menos ambicioso, pues simplemente nos limitaremos a mostrar tres tipos de agentes, los cuales pueden ser fácilmente detectados en una perspectiva de mediana duración, y que participan de la redefinición de lo internacional. En la actualidad, se observa que se ha comenzado a presentar en el escenario global un reequilibrio entre las liberalizadas fuerzas globalizantes del mercado, los Estados y los movimientos sociales<sup>108</sup>.

Para entender la calidad de esta transformación debemos tener en cuenta que mientras primó el esquema estado-céntrico westfaliano, el eje nodal en la organización del sistema internacional reposaba en aquellas instancias que se concebían como entidades autorreguladas, es decir, en los Estados. El conjunto (el sistema internacional) se entendía simplemente como el resultado de las relaciones que se establecían entre las partes (relaciones internacionales). Los juegos de intereses y los choques de las bolas de billar se realizaban a nivel espacial, o sea, a través del control o dominio territorial.

Desde la década de los setenta, a medida que se intensificó la dimensión económica de la globalización, se asistió a un fortalecimiento de los agentes supranacionales y transnacionales globalizantes (empresas y corporaciones transnacionales, bancos, organismos económicos y financieros multilaterales, agencias evaluadoras de riesgos, etc.), lo que Richard Falk ha denominado con gran acierto como globalismo orientado hacia el mercado, el cual “subordina la parte al todo partiendo de consideraciones como los márgenes de beneficio, la eficiencia comparativa de la producción y la distribución y las perspectivas de crecimiento, registrando los cambios en la posición relativa sobre todo por medio de estimaciones estadísticas del comportamiento económico”<sup>109</sup>.

El despliegue de este conjunto de agentes alcanzó su máximo paroxismo en la década de los noventa, cuando se dilataron variadas dinámicas económicas no territorializadas, cuyo motor estaba conformado por el capital que no reconocía ni respetaba fronteras. En esas coordenadas, los Estados perdieron la anterior centralidad y quedaron a merced de las dinámicas y agentes globalizantes<sup>110</sup>. Es, en ese sentido, que puede sostenerse que la constelación predominante que entró a primar era una en la cual el conjunto (la globalización económica y sus poderosos agentes) determinaba a las partes (el sistema interestatal y a los Estados).

---

108 Véase, Hugo Fazio Vengoa, *El mundo en los inicios del siglo XXI*, op cit.

109 Richard Falk, *La globalización depredadora. Una crítica*, Madrid, Siglo XXI, 2002, p. 75.

110 Susan Strange, *La retirada del Estado*, Barcelona, Editorial Icaria y Oxfam, 2001.



Luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 se alteró esta ecuación, mediante un fortalecimiento del Estado. Este cambio fue el resultado de la importancia que empezaron a adquirir los temas políticos, geopolíticos y de seguridad, los cuales comenzaron a convertirse en importantes referentes para la determinación de la actuación nacional e internacional de todos los países. Dicha recuperación del papel del Estado no puede interpretarse como una vuelta al pasado, por cuanto su regeneración tuvo lugar en un momento de intensa globalización, lo que sugiere que es cada vez más improbable imaginar la organización y la estabilidad del mundo sobre la base de un simple juego interestatal, tal como había ocurrido durante la época de la Guerra Fría. La globalización exacerbó el tránsito de una lógica de bolas de billar que chocan entre sí a una de flujos que se entremezclan. De ahí surge la idea de que la gobernabilidad mundial que subyace toda fórmula de regulación mundial ya no sea reductible a un canon exclusivo de los Estados.

En los inicios del nuevo siglo se ha asistido a la aparición de cada vez más maduras sociedades civiles, las cuales no sólo se han convertido en actores protagónicos fundamentales del mundo actual, también conforman una constelación de agentes que le exige a los gobiernos la realización de un conjunto de demandas y la satisfacción de un cúmulo de necesidades. Por las compenetraciones que en ocasiones construyen y por la creciente tendencia a asumir que sus formas de actuación deben realizarse local y globalmente al mismo tiempo, estos agentes podemos definirlos como un globalismo social, el cual ha entrado a negociar con los Estados y con los agentes transnacionales del mercado, la dinámica y la representación misma de la globalización.

La irrupción de este particular agente ha implicado un redimensionamiento adicional del Estado, porque este constituye la única garantía de vigilancia y regulación sobre el liberalizado globalismo de mercado. El papel del Estado también aumenta porque es el único actor capaz de potenciar, bajo la iniciativa y control del “globalismo social”, estrategias de desarrollo, la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad globalizante. Bajo la presión del globalismo del mercado, se estimula la transformación del Estado, el cual debe desnacionalizarse y asumir un perfil transnacional, cooperante y cosmopolita.

La entrada en escena de estos tres tipos de actores, diferentes en cuanto a sus alcances y motivaciones, reviste una alta importancia a la hora de repensar algunos elementos que dinamicen las relaciones europeo-latinoamericanas. De una parte, porque plantea la existencia de un cúmulo de factores que pueden permitir trascender el estado-centrismo predominante en la configuración y en el desarrollo de estos vínculos. Hasta la fecha, el esquema central se ubica en torno a los Estados, los cuales negocian en nombre de ciertos agentes del globalismo del mercado.

De otra parte, porque así como se reconoce el papel de los agentes transnacionales y de los Estados, también se debe propender por un esquema que incluya a las numerosas sociedades civiles en la materialización de estos vínculos, con lo cual el marco relacional gana en contenido, porque debe incorporar como uno de sus ejes fundamentales una dimensión normativa y cultural, y en diversidad, debido a que debe abarcar las singularidades de las disímiles trayectorias que participan de los vínculos.

Por último, esta multiplicación tanto del número como de la calidad de los actores permite focalizar y negociar nuevos tópicos de la agenda internacional. Es en torno a este punto, donde América Latina puede salir de su ostracismo y convertirse en un actor más incisivo en la materialización de dichas relaciones. Si las relaciones europeo-latinoamericanas comienzan a concebirse como un juego a tres bandas, con amplia participación de la sociedad en la determinación del tipo de vínculos deseados, América Latina puede hacer un importante aporte a la materialización de una globalización anhelada, porque mientras los europeos occidentales, por regla general, tienden a ser más metropolitanos locales que cosmopolitas, los latinoamericanos, por su misma historia, han demostrado ser más proclives a vivir la cultura transnacional como una experiencia cultural diferente<sup>111</sup>. “Nosotros, los europeos, somos bastante provincianos –escribe Ulrich Beck. Algunos pueblos concretos, como por ejemplo los británicos y los franceses, tienen fama de ser abiertos de miras, ahora bien, en calidad de franceses o de británicos y no como europeos. La ampliación puede desembocar en una acentuación de este carácter provinciano o bien en una apertura al mundo por parte de la UE que traiga consigo una mayor conciencia de las propias responsabilidades dentro del contexto mundial. El ideario nacional es incapaz de unir a Europa. A la gente le da miedo la idea de un gran superestado europeo. No creo que Europa se pueda erigir sobre las ruinas de los Estados nacionales. Si existe una idea capaz de unir en estos momentos a los europeos es la de una Europa cosmopolita, porque les hace vencer el miedo a la pérdida de identidad, propone como objetivo la tolerancia constitucional en las relaciones recíprocas entre las muchas naciones europeas y, al mismo tiempo, abre nuevos espacios de negociación política en medio de un mundo globalizado”<sup>112</sup>.

El segundo desafío que la globalización plantea a las relaciones externas consiste en las múltiples escalas que mancomunadamente participan del diseño de lo internacional. Cuando se adopta una perspectiva del mundo en su conjunto, tratan-

---

111 Ulf Hannerz, *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*, Valencia, Cátedra, 1998, p. 174.

112 Ulrich Beck, “El milagro europeo”, *El País*, 27 de marzo de 2005.

do de captar al planeta como una unidad, se privilegia una lectura que centra su mirada en los factores y en las situaciones que integran el planeta y, por tanto, el centro de atención gravita alrededor de aquellas circunstancias que tienden a homogeneizar a las regiones y países en torno a determinadas prácticas y representaciones comunes. Por el contrario, cuando se parte desde un punto de vista local, regional o nacional, el centro de atención gira en torno a la manera como estas dimensiones se ajustan a los imperativos globales, por lo que se privilegia una visión relacional, que destaca la apertura progresiva de estos emplazamientos en su proceso de adaptación a determinadas tendencias globales. Es decir, mientras un nivel de análisis relaciona la globalización con integración y pareciera que los países quedan cooptados o subsumidos dentro de esas dinámicas globales, el otro establece una equivalencia con apertura y, por lo tanto, con las disímiles propuestas de inserción internacional.

Esta disimilitud no es simplemente un problema de enfoque, de escala de observación. Es una expresión del carácter dialéctico de la globalización: uniformidad y diferencia, integración e inserción conviven simbióticamente. De lo anterior podemos inferir otra característica que deberían asumir las relaciones europeo-latinoamericanas para poder proyectarse hacia el futuro: Europa y América Latina se están integrando dentro de una dimensión política global, de tal suerte que los entrecruzamientos que tejen deben ser expresiones de una política interna global, y es en este ámbito donde la compatibilidad de valores, la construcción de sistemas económicos, sociales y políticos transnacionales pueden y deben desplegar todo su potencial.

En tal sentido, esta naciente política global no es sólo un contexto nuevo para pensar lo internacional, más importante es el hecho de que se modela a partir de relaciones de fuerza entre los principales actores. La toma de conciencia de esta realidad planetaria debe convertirse en un sólido fundamento para potenciar los vínculos entre las partes; mientras Estados Unidos, China, India y Rusia utilizan lo global como fórmula para expandir sus respectivos poderes nacionales, Europa y América Latina, por su arquitectura institucional y por el carácter transnacional de sus más acuciantes problemas, respectivamente, deben cimentar una convergencia en torno a la construcción de una gobernabilidad global, que subsuma las pretendidas gestiones hegemónicas.

El tercer desafío consiste en que el mundo se ha convertido en una categoría histórica en la medida en que han aparecido los primeros atisbos que permiten colegir que estamos asistiendo a la emergencia de una sociedad global, de la cual todas las regiones, zonas, localidades e individuos, indefectiblemente, hacen parte. De ahí que sus temas, problemas y preocupaciones ya no puedan seguir analizándose al margen de las grandes transformaciones que están sacudiendo al

mundo en su conjunto. El tiempo mundial es lo que define el nacimiento de esta sociedad global. La mayor novedad que encierra esta expresión temporal consiste en demoler una importante frontera de la vieja dicotomía del adentro/afuera en la medida en que los anteriores tiempos nacionales, estructurados en torno al crecimiento, a la modernización y a la historia (vinculación entre el pasado y presente), que se contraponían al repetitivo y también caótico tiempo internacional, comienzan a ser sustituidos por una temporalidad que desde lo global reubica y les otorga un sentido a las expresiones y a las temporalidades regionales, nacionales y locales. Las relaciones internacionales, por tanto, no transcurren por fuera del marco de la globalización, sino en los múltiples intersticios que compenetran a los distintos colectivos humanos.

Como las relaciones internacionales ya no abarcan un campo que se ocupa de situaciones que ocurren por fuera de las fronteras y de la soberanía de los Estados, los vínculos entre las partes deben entenderse bajo el concepto de interacciones, noción que da cuenta del carácter multifacético de las compenetraciones que tienen lugar tanto en el tiempo gobernado por el afuera como por el adentro. La comprensión de esta incidencia que tiene la globalización en las relaciones internacionales obliga a repensar los vínculos que se construyen entre Europa y América Latina como segmentos que se compenetran a través de interacciones. Dada la sincronidad del tiempo mundial, estas interacciones dejan de ser algo externo, pues se convierten en formas de realización de la política global y, en ese sentido, constituyen unas dinámicas regulares de interpenetración.

El cuarto desafío se expresa en que las transformaciones que tienen lugar en el campo de las relaciones internacionales sugieren que ya es hora de sustituir aquellas perspectivas que concebía el mundo pasado y/o presente a partir de un idealizado o normativo sistema westfaliano por una representación más abarcadora, rica y compleja como es la de una *formación social globalizada*, la cual, además, de poner en evidencia las articulaciones históricas de los espacios nacionales con lugares distantes, alude a la realización de lo “nacional/internacional” como una dimensión espacial transnacional.

Como hemos sostenido en un trabajo anterior<sup>113</sup>, el concepto de formación social globalizada tiene además otra particularidad: en su representación planetaria destaca las complejas interpenetraciones de las partes, no como fragmentos (v. gr., naciones), sino como segmentos que se compenetran. También designa que lo “nacional”, “regional” o “local” conforman realidades localizadas, pero cuyos centros

---

113 Véase, Hugo Fazio Vengoa, *El mundo en los inicios del siglo XXI*, op cit.

se encuentran deslocalizados, porque constituyen segmentos de una totalidad abarcadora. En una formación social globalizada el todo es más que la suma de las partes, porque los intersticios y redes que compenentran los distintos segmentos también constituyen formas de realización de lo global.

De esto se puede inferir que no existe una espacialidad única de la globalización, sino múltiples espacialidades, cada una con distinto grosor y alcance, que se compenentran y en las cuales participan múltiples agentes, actores y, por supuesto, también intereses. La globalización, además de delimitar un entorno especial en el cual gravita la política internacional, también ha entrado a definir el carácter y la calidad de los procesos y agentes transnacionales que intervienen en estas interacciones. Por ello, somos de la opinión de que se debe repensar el marco relacional entre Europa y América Latina, entendiéndolo como intersticios y/o tentáculos en los que se realiza la formación social. Para ello se requiere que la Unión Europea que ha construido una red tan sofisticada para compenentrar los distintos ámbitos sociales de sus países miembros replique ese esquema en sus relaciones externas.

Si la globalización ha realizado una transformación profunda de lo internacional e induce a importantes cambios de perspectivas, la actuación internacional a partir de los procesos de integración se convierte en otro elemento, que junto con el anterior, obliga a pensar de otra manera en el contenido de las relaciones. Hace algún tiempo<sup>114</sup>, emprendimos un ejercicio para entender la manera como los procesos de integración han alterado el funcionamiento de las políticas exteriores de los países europeos. En esa ocasión sugeríamos una perspectiva de análisis a partir de dos conceptos -comunitarización y europeización-, enfoque que queremos brevemente recordar porque muestra los límites y las oportunidades que se presentan cuando se “integran” las políticas exteriores. Reservamos el término comunitarización a aquellas actividades en las cuales se produce una transferencia de soberanía de las naciones a los órganos supranacionales. En el caso europeo esta ha sido una categoría operativa para el ámbito económico y financiero, donde el centro de gravedad del poder ha tendido a desplazarse en dirección a las instituciones comunitarias, procedimiento que ha permitido a los países miembros realizar determinadas preferencias nacionales. La europeización, por su parte, es un concepto aplicable en aquellos ámbitos de la integración, donde no se ha abandonado la soberanía a favor de los órganos comunitarios, como ocurre con la política exterior. La política exterior se europeiza cuando la UE se convierte para sus Estados miembros en un

---

114 Hugo Fazio Vengoa, “Política exterior e integración: el ejemplo europeo” en *Análisis Político* N. 40, mayo-agosto de 2000.

sistema internacional, que les permite expresar y realizar parte importante de sus preferencias internacionales y proyectarlas al plano externo.

La europeización en principio tiende a ser un mecanismo de maximización de la política exterior de un Estado miembro y de la UE en su conjunto. Realmente son numerosos los casos que demuestran que la europeización ha aumentado el papel protagónico de Europa en los asuntos internacionales. Sin embargo, es evidente también que el peso internacional individual de los Estados miembros es sustancialmente mayor a la significación internacional de la Unión Europea como conjunto. En este sentido, la europeización, en algunas condiciones, crea contextos de acción que a veces ocasionan un debilitamiento circunstancial del poder internacional, tanto de los miembros como de la Unión como tal.

La consolidación de la integración europea y la transferencia de funciones de los Estados a los órganos comunitarios ha conllevado a una situación en la que como para varios de ellos, América Latina, no constituye un ámbito prioritario de la política exterior, sus acciones hacia la región las europeizan y eso explica por qué varios de estos Estados carecen en la actualidad de una dimensión propiamente latinoamericana en su actuación externa. En este caso la europeización no actúa como una multiplicadora de oportunidades, sino como una reductora en la intensidad de las relaciones. Esto puede ejemplificarse con el caso de Alemania, país que del diseño de una política exterior hacia América Latina en la década de los años ochenta pasó a otra en la cual ha preferido contraer su presencia en la zona en beneficio de los órganos comunitarios, lo que se ha traducido en un debilitamiento de su presencia en la región<sup>115</sup>. El balance que acabamos de realizar nos permite concluir que la “integración” de las políticas exteriores es un procedimiento útil, pero es necesario dosificar para que en ningún caso anulen las otras dimensiones en las que también se desenvuelven las relaciones. En América Latina se debe plantear de manera imperativa la necesidad de evaluar el impacto de la regionalización en las políticas internacionales de los diferentes países, porque, como lo sugiere la experiencia europea, la integración no siempre se traduce en un aumento del protagonismo a nivel internacional; en ocasiones, se convierte en un obstáculo para ampliar los márgenes de actuación internacional.

En lo que respecta a la integración un último interrogante merece ser recordado. Un problema la tensión de modo permanente: ¿la integración es un movimiento interno a la globalización o es una forma de contención? A la fecha no existen

---

115 Véase, Wilhelm Hofmeister, “Alemania y América Latina. ¿Relaciones sin emociones?” en *Estudios Internacionales* Año XXXI, N. 121-122, enero-junio de 1998.

respuestas satisfactorias a este crucial dilema<sup>116</sup>. A nuestro modo de ver el problema es el siguiente: en América Latina las distintas propuestas de integración no se ajustan a los parámetros de la globalización, por cuanto, por su misma esencia corresponden a un esquema de internacionalización, ya que sus propósitos fundamentales consisten en una reducción arancelaria con el fin de estimular la movilidad de algunos factores. En la experiencia europea, la situación es otra, dado que la profundización de la integración ha conducido a la aparición de un marco de regulación comunitario, que controvierte las regulaciones nacionales. Es decir, la regionalización en un contexto de internacionalización es sinónimo de apertura, mientras que en condiciones de globalización se debe expresar como integración. Las relaciones europeos latinoamericanas podrán encontrar mejores asideros si logran trascender la nacionalización de la política y si piensan la integración como un movimiento interno y no externo a la globalización.

América Latina sigue frente a grandes encrucijadas. De una parte, hasta la fecha la calidad del perfil de relación con Europa fue una empresa diseñada básicamente por esta última. En América Latina urge repensar el mundo, el lugar de nuestro continente en él y la manera como la región debe posicionarse en los intersticios globalizantes. Y desde ahí diseñar una actitud constructiva de cara al mundo y a Europa. De otra parte, debe asumir una actitud que le permita resolver la tensión que subsiste entre la defensa de las prerrogativas de los Estados y la profundización de un proyecto cosmopolita, tomando plena conciencia que a través de este último se encuentra más cerca para resolver muchos de sus más acuciantes problemas. También en América Latina, el Estado debe desnacionalizarse y asumir un perfil transnacional, cooperante y cosmopolita. Además, debe acelerar su integración pues este es el único mecanismo que tienen los países débiles para hacer oír su voz y defender sus posiciones en la vida internacional. Por último, tiene que saber conjugar sus intereses dentro del marco de las mutantes realidades globalizantes actuales. Si no se da solución a estos problemas, América Latina seguirá siendo una Atlántida, es decir, un continente perdido en la geopolítica mundial.

---

116 Víktor Sukup, *Europa y la globalización: tendencias, problemas, opiniones*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albert Michel, *Capitalisme contre capitalisme*, París, Seuil, 1991.
- Bauby Pierre, *L'État-stratège*, París, les Éditions ouvriers, 1991.
- Beaud Michael et al., *Mondialisation. Les mots et les choses*, París, Khartala, 2000.
- Beck Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.
- \_\_\_\_\_, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós, 2004.
- Béhar Pierre, “Entre Paris et Berlin, une alliance de raison” en *Le Monde Diplomatique*, París, abril de 2004.
- Bénechi Régis, *Histoire de la mondialisation*, París, Vuibert, 2006.
- Brenner Robert, *Turbulencias en la economía mundial*, Santiago, Ediciones Lom, 1999.
- Castells Manuel y Serra Narcís, Editores, *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Barcelona, Tusquets, 2003.
- Caporaso James A., “The European Union and Forms of States: Westphalian, Regulatory or Postmodern?” en *Journal of Common Market Studies*, vol. 34 N. 1, marzo, 1996.
- CEPAL, *Globalización y desarrollo*, Santiago, CEPAL, 2002.
- Dastoli Virgilio, *1992: Europa senza frontiere?*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- Diamanti Ilvo et al, *L'Italie, une nation en suspens*, Bruselas, Éditions Complexes, 1995.



- De la Gorce Paul Marie, "Les divergentes franco-allemandes mises a un" en *Le Monde Diplomatique*, París, septiembre de 1993.
- De Podzun de Buraschi Martha, "¿Es posible la integración financiera UE-MERCOSUR?" en *Actualidad Económica* Año XXIII, N. 55, enero-diciembre de 2004.
- Del Arenal Celestino, "De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca", *Documento del Real Instituto Elcano*, enero de 2005.
- Delsol Chantal, *La république une question française*, París, PUF, 2002.
- Dini Lamberto, "L'Europa et l'America nell'età della globalizzazione", Archivo del Ministerio de Relaciones de Italia, 1998.
- Durán Lima José E. y Maldonado Raúl, "La ampliación de la Unión Europea hacia los países de la Europa Centro Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe", CEPAL, Serie de comercio Internacional N. 45, Santiago, CEPAL, diciembre de 2003.
- Estay Jaime, "La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión" en Cedeña Ana Esther y Sader Emir, *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, Buenos Aires, Clacso, 2002.
- Eurostat, Estadística comercial. <http://www.europa.eu.int>.
- \_\_\_\_\_, *Internal and External Union Trade*, Bruselas, Eurostat, junio de 2006.
- \_\_\_\_\_, N. 58, 11 de mayo de 2006.
- Falk Richard, *La globalización depredadora. Una crítica*, Madrid, Siglo XXI, 2002.
- Fazio Rigazzi Hugo, *Crece la desigualdad. Otro mundo es posible*, Santiago, Ediciones Lom, 2001.
- \_\_\_\_\_, *TLC. El amarre del modelo*, Santiago, Ediciones Lom, 2004.
- \_\_\_\_\_, "Globalización y relaciones internacionales en el entramado de un naciente tiempo global" en *Análisis Político* N. 56, enero-abril de 2006.
- \_\_\_\_\_, *La globalización en Chile: entre el Estado y la sociedad de mercado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- \_\_\_\_\_, "La historia del tiempo presente: una historia en construcción" en *Historia Crítica* N. 17, diciembre de 1998.
- \_\_\_\_\_, "Política exterior e integración: el ejemplo europeo" en *Análisis Político* N. 40, mayo-agosto de 2000.
- \_\_\_\_\_, "Spanien und Lateinamerika. Die europäische Dimension der Beziehungen", *Ibero-analysen*, Heft N. 12 Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin, 2003.

- \_\_\_\_\_, Editor, *La Gran Europa*, Bogotá, IEPRI y Ecoe Editores, 1998.
- \_\_\_\_\_, *El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina*, Firenze, European Press Academia Publishing, 2001.
- \_\_\_\_\_, *El mundo después del 11 de septiembre*, Bogotá, IEPRI y Alfaomega, 2002.
- \_\_\_\_\_, *El mundo en los inicios del siglo XXI. ¿Hacia una formación social global?*, Bogotá, Cesó-Ediciones Uniandes, IEPRI, 2004.
- \_\_\_\_\_, “La historia global: ¿encrucijada de la contemporaneidad?” En *Revista de Estudios Sociales* N. 23, abril de 2003.
- \_\_\_\_\_, *La política internacional de la integración europea*, Bogotá, IEPRI y Siglo del Hombre, 1999.
- Ferrer Aldo y Jaguaribe Helio, *Argentina y Brasil en la globalización. ¿MERCOSUR o ALCA?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- García Canclini Néstor, *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Barcelona, Paidós, 2002.
- Garton Ash Timothy, *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, Barcelona, Tusquets, 2005.
- George Stephen, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Londres, Oxford University Press, 1996.
- Gougeon Jacques-Pierre, *L'économie allemande*, París, Marabout y Éditions Le Monde, 1994.
- Grabendorff Wolf, “La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004.
- \_\_\_\_\_ y Seidelmann Reimund, Editores, *Relations between the European Union and Latin America. Birregionalism in a changing global system*, Munich, Nomos, 2005.
- Habermas Jürgen, *El Occidente escindido*, Madrid, Editorial Trotta, 2006.
- Hannerz Ulf, *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*, Valencia, Cátedra, 1998.
- Hettne Björne, “Development, Security and World Order: a regionalist approach” en *The European Journal of Development Research* vol. 9 N. 1, junio, 1997.
- Hill Christopher y Wallace William, “Introductions. Actors and actions” en Hill Christopher, Editor, *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996.
- \_\_\_\_\_, “The capability-expectations gap or conceptualizing Europe's international role” en *Journal of Common Market Studies* vol. 31 N° 3, septiembre de 1993.
- Hobsbawm Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2003.

- Hobson John M., *Los orígenes orientales de la civilización de Occidente*, Barcelona, Crítica, 2006.
- Hofmeister Wilhelm, “Alemania y América Latina. ¿Relaciones sin emociones?” en *Estudios Internacionales* Año XXXI, N. 121-122, enero-junio de 1998.
- Hoogvent Ankie, *Globalization and the postcolonial world. The new political economy of development*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2001.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993.
- Jaguaribe Helio, “Portugal e o Brasil perante a Integração Europeia” en *Estrategia. Revista de Estudos Internacionais* N. 6, primavera de 1989.
- Kaldor Mary, *La sociedad civil global*, Tusquets, Barcelona, 2004.
- Laïdi Zaki, “¿Sobrevivirá Europa en la globalización?” en *Estudios Internacionales* N. 146, julio-septiembre de 2004.
- \_\_\_\_\_, “La société civile internationale existe-t-elle ? Défaillances et potentialités” en *Cadres-CFDT*, v. 66 N. 410-411, julio de 2004.
- \_\_\_\_\_, “Le temps mondial. Enchaînements, disjonctions et médiations”, *Les Cahiers du CERI*, N. 14, 1996.
- \_\_\_\_\_, “The delocalisation of meaning” en Peter Mandaville y Andrew Williams, *Meaning and International Relations*, Londres, Nueva York, Routledge, 2003.
- \_\_\_\_\_, *La grande perturbation*, París, Flammarion, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Malaise dans la mondialisation*, París, Textuel, 1998.
- Lequesne Christian, “ Comment penser l’Union Européenne?” en Marie-Claude Smouth, bajo la dirección de, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, París, Presses de Sciences Po, 1998.
- Malamud Carlos, Coordinador, *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Madrid, ELCANO, mayo de 2005.
- Martín Barbero Jesús, “Las transformaciones del mapa: identidades, industrias y culturas” en Manuel Antonio Garretón, *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999.
- Max-Neff Manfred, “El poder en la globalización” en *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, volumen 24, 2006.
- Ménière Laruent, Editor, *Bilan de la France. 1981-1993*, París, Hachette, 1993.
- Mignolo Walter, *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*, Madrid, Akal, 2003.

- Moïsi Dominique, “¿Por dónde queda Occidente?” en *Foreign Affairs en español*, enero-marzo de 2004.
- Navarro Vicenç, *Globalización económica, poder político y Estado de bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Polanyi Karl, *La gran transformación*, Madrid, Ediciones La Piqueta, 1997.
- Procacci Giuliano, *Historia general del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2001.
- Rifkin Jeremy, “Rêve américain, rêve européen” en *Le Monde Diplomatique*, París, abril de 2005.
- Robert Anne Cecile, “Coup d’État idéologique en Europe” en *Le Monde Diplomatique*, París, noviembre de 2004.
- Rojas Aravena Francisco, *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Nueva Sociedad y Flacso Chile, 2000.
- Sanahuja José Antonio, “Un diálogo estructurado. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004.
- Schreiber Thomas, “Le rêve américain de la nouvelle Europe” en *Le Monde Diplomatique*, París, mayo de 2004.
- Solana Javier, “El papel de Europa en el mundo” en Ramón Torrent Macau, Antoni Mollet Abbad y Alberto Arce Suárez, Editores, *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Centre Estudis Internationals y Obreal, 2005.
- Sukup Víktor, *Europa y la globalización: tendencias, problemas, opiniones*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 1998.
- Stalling Bárbara, “El nuevo contexto internacional del desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada” en Fernando Rojas y W. Smith, *El Cono Sur y las transformaciones globales*, Santiago, FLACSO, North-South Center, CLADDE, 1994.
- Strange Susan, *La retirada del Estado*, Barcelona, Editorial Icaria y Oxfam, 2001.
- Thernborn Göran, *Europa hacia el siglo XXI*, México, Siglo XXI, 2000.
- Tironi Eugenio, *El cambio está aquí*, Santiago, La Tercera Mondadori, 2002.
- Todd Emmanuel, *L’illusion économique. Essai sur la stagnation des sociétés développées*, París, Gallimard, 1998.
- Tokatlián Juan Gabriel, *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad en Colombia*, Bogotá, CEI y Tercer Mundo Editores, 1995.

- Van Klaveren Alberto, “América Latina y la Unión Europea: la otra relación transatlántica” en *Estudios Internacionales*, año XXXVI, N. 143, octubre-diciembre de 2003.
- \_\_\_\_\_, “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina” en *Nueva Sociedad* N. 189, Caracas, enero-febrero de 2004.
- Vilar Pierre, *Memoria, historia e historiadores*, Valencia, Universidad de Granada y de Valencia, 2004.
- Whitehead Lawrence, “La relación birregional” en *Nueva Sociedad* N. 189, enero-febrero de 2004.
- Whyte Francis, *La C.E.E.: une communauté au tournant*, París, Les Editions ouvrières, 1990.





Calle 20 No. 3 -19 Este  
(Entrada Quinta de Bolívar)  
PBX: 341 9588 - Fax: 243 6281  
e-mail: info@corcaseditores.com  
<http://www.corcaseditores.com>  
Bogotá, D.C. - Colombia



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:  
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#).

© CEME web productions 2003 -2007 