

tencia exclusivamente para Colombia. Este puede ser el camino más viable a pesar de las batallas en el congreso estadounidense y de que el presupuesto será menor al originalmente contemplado. Existen dos problemas visibles en esta propuesta. Primero, esta opción colombianiza la política estadounidense hacia los Andes y resta atención a Bolivia, Ecuador y Perú. En breve, se puede decir que se “recompensaría” a los mal portados. El segundo problema consiste en que el plan contiene un componente social mínimo y depende de recursos europeos poco probables.

La tercera opción, no hacer nada. Parece una paradoja, pero puede ser la más inteligente después de todo. Tal vez Estados Unidos debería no hacer nada y dejar que las piezas se acomoden solas. Sin la percepción de imposiciones estadounidenses, los países andinos podrían caminar más rápido hacia el camino racional de la integración regional. Es posible imaginar que las respuestas nacionales y regionales podrían resolver las crisis aún en la ausencia del liderazgo estadounidense. Aunado a esto, un acercamiento de inactividad por parte de Washington podría forzar a las agencias multilaterales para que tomen un papel más considerable en ese espacio del planeta. Incluso, de no existir un fuerte liderazgo de la Casa Blanca, podría provocarse una sincera colaboración a otros niveles de menor jerarquía administrativa entre los Estados Unidos y Europa.

Eduardo A. Gamarra, es director del Centro para América Latina y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida donde también se desempeña como profesor de ciencias políticas. Es autor o co-autor de numerosos libros y artículos sobre América Latina y el Caribe, es especialista en varios temas entre los que se incluyen la democratización, las relaciones cívico-militares, la política de Estados Unidos hacia la región y el problema del narcotráfico.

Susanne Gratius

El triángulo atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en el sistema global cambiante

Informe sobre la Conferencia Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF), 15 a 17 de noviembre de 2000

El triángulo atlántico: ¿ficción o realidad?

Quince años después del nacimiento del concepto del “triángulo atlántico” entre Estados Unidos, Europa y América Latina¹, la ADLAF retomó este tema en su Conferencia 2000, con el fin de comprobar si en el contexto de la globalización ha surgido una “comunidad de valores de Occidente” en la que estos tres actores desempeñaran un papel protagónico. En el marco general del sistema internacional cambiante, más de cien representantes políticos y académicos de América Latina, Europa y Estados Unidos debatieron en la Academia de la Fundación Konrad-Adenauer en Berlín durante dos días y medio sobre el presente y el futuro de las relaciones trilaterales en los ámbitos político, cultural y económico. Siguiendo la tradición de las conferencias anuales de la ADLAF y su enfoque multidisciplinario,

¹ Wolf Grabendorff y Riordan Roett (eds.), *Lateinamerika – Westeuropa – Vereinigte Staaten: Ein Atlantisches Dreieck?* Baden-Baden: Nomos 1985 (Internationale Politik und Sicherheit, 17).

también este evento se dividió en varias sesiones plenarias, así como en tres grupos de trabajo y foros de debate, respectivamente.

Como respuesta a la globalización, nuevas políticas económicas y sustanciales avances de integración en ambos continentes cambiaron las coordenadas del Triángulo Atlántico. Han surgido tres bloques económicos regionales: la Unión Europea (UE), el Nafta y el Mercosur. Si Alemania es el país más grande de la UE, Estados Unidos es el poder hegemónico del Nafta y Brasil la principal potencia del Mercosur. Estos bloques regionales liderados por fuertes actores nacionales se insertan en varios proyectos paralelos de libre comercio, tales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las futuras asociaciones de la UE con México, Chile y el Mercosur y el posible ALCAS, el mercado sudamericano entre el Mercosur y la Comunidad Andina. Los participantes llegaron a la conclusión de que el desenlace de todos estos procesos es todavía incierto. Sin embargo, algunos aludieron a la posible creación de un mercado transatlántico entre la UE, América Latina y Estados Unidos hacia el año 2020, un proyecto que integraría el 15% de la población mundial y el 60% del comercio global.

En cuanto a las relaciones políticas entre América Latina, Europa y EE.UU., se destacó la existencia de múltiples foros diplomáticos paralelos (Cumbres Iberoamericanas, Diálogo Transatlántico, foros entre la UE y América Latina) surgidos en los últimos años y cuyos exponentes más representativos son las Cumbres de las Américas y las Cumbres Europeo-Latinoamericanas. Teniendo en cuenta que —en gran parte debido al desinterés de EE.UU.— todavía no existe un diálogo político a nivel trilateral, uno de los ponentes sugirió que la UE participara en

las futuras cumbres de las Américas y, a su vez, EE.UU. en las reuniones al máximo nivel político europeo-latinoamericanas.

Se destacaron también las crecientes afinidades culturales entre los tres actores claves del “club de occidente”, basado en la democracia y la economía de mercado. El proceso de asimilación cultural es particularmente visible entre EE.UU. y América Latina. A raíz de la integración y la migración crece la interdependencia cultural en el continente americano. En EE.UU., los “hispanos” ya representan la segunda comunidad más grande de inmigrantes y el castellano es el idioma más importante después del inglés. Con ello crecerá también la influencia de América Latina en la política de EE.UU. y, a la inversa, en la región se ha asentado el “universalismo norteamericano” como modelo de desarrollo predominante. Asimismo, la creciente dolarización de las economías latinoamericanas —particularmente visible en Argentina, Ecuador y México— como consecuencia de una creciente integración económica y de las remesas familiares, contribuirá a medio y largo plazo, a la realización de un área de libre comercio en el continente.

Un tema dominante de la conferencia fueron las asimetrías persistentes entre América Latina, la UE y Estados Unidos. Los participantes coincidieron en que también a inicios del siglo XXI un triángulo atlántico simétrico sigue siendo una ficción. Pese a su creciente papel en la política internacional y los avances hacia una inserción en la economía internacional, América Latina es todavía el lado menos desarrollado de un triángulo dominado por Estados Unidos y su competidor y actor emergente en el sistema internacional, la UE. Con un PIB de poco más de 1.000 millones de dólares, América Latina tiene un *output* económico cinco veces

menor que el de Estados Unidos y la UE respectivamente. Asimismo, ante las crecientes divergencias y diferentes ideosincrasias de los países y subregiones (Caricom, Comunidad Andina, Mercosur, Sica), el término Latinoamérica parece cada vez más obsoleto, ya que la región no es un actor unido con un perfil propio en el sistema internacional.

En cuanto a los respectivos intereses en la política internacional, varios ponentes subrayaron la existencia de dos enfoques adversos: por un lado, EE.UU. sigue percibiendo el unilateralismo como la vía más idónea para enfrentar los problemas globales, mientras que, por el otro, América Latina y Europa buscan fomentar el multilateralismo como contrapeso al predominio de EE.UU. Por lo tanto, en el marco de la futura asociación estratégica entre la UE y América Latina –tal como se definió en la Cumbre de Rio de Janeiro en 1999–, la cooperación en foros internacionales será un tema clave en la agenda interregional. Actualmente, se perfilan una serie de intereses comunes: la creación del tribunal penal internacional en Roma, una posición común ante la reforma del sistema de Naciones Unidas y el deseo de convocar una “ronda post-milennaria” de la OMC tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle.

América Latina ante los desafíos de la globalización

Los desafíos de la globalización fueron un tema recurrente de la conferencia donde se percibieron posiciones, intereses y necesidades distintos entre los tres socios del triángulo atlántico. Los debates se centraron en la problemática latinoamericana. A juicio de la mayoría de los participantes, América Latina no ha logrado ni una integración demasiado activa ni tam-

poco equitativa en el proceso de globalización. Ello está estrechamente vinculado con los déficits en el sistema educativo y la creciente pobreza en una región, que con cerca del 40% llegó nuevamente a los niveles de la “década perdida” de los ochenta. Por lo tanto, se identificó la promoción de la educación y la formación como una de las principales tareas del Estado latinoamericano en el siglo XXI. En este sentido, el Estado no debería reducir sus funciones sino ajustarlas a los nuevos desafíos de la globalización. Entre otras, la creación de un mercado con justicia social como contrapeso al modelo neoliberal del consenso de Washington debería tener un lugar preeminente.

A continuación se aludió al problema del debilitamiento del Estado y de las instituciones democráticas. Tradiciones y estructuras informales como la corrupción, el clientelismo, amenazas de golpe de estado y una justicia privada impiden la implementación de políticas eficaces para enfrentar los desafíos de la globalización. En este contexto, varios participantes consideraron a la mayoría de las democracias latinoamericanas como deficitarias. Frente a la democracia parlamentaria alemana y la democracia constitucional de EE.UU., uno de los ponentes calificó los sistemas políticos latinoamericanos como “democracias ejecutivas” con un presidente fuerte y un control parlamentario y constitucional casi siempre débil.

Estos déficits democráticos han transformado también la “clásica” agenda de seguridad en América Latina. Mientras que los conflictos interestatales se redujeron todavía más a raíz de la instauración de la democracia y la integración en la región, problemas intraestatales como el fenómeno de la delincuencia, la lucha contra el narcotráfico o la extendida pobreza son ámbitos prioritarios en la nueva agenda de seguridad. En cuanto a la

agenda interestatal de seguridad, varios participantes subrayaron la importancia del fomento de las medidas de creación de confianza como estrategia para prevenir conflictos. Este sistema funciona, particularmente en el Cono Sur, estrechamente vinculado a los avances de la integración. Por ello, varios participantes aludieron a la posibilidad de una alianza de seguridad sudamericana liderada por Brasil. Asimismo, se aludió a la agenda europeo-latinoamericana en materia de seguridad, que se inició en el marco de la crisis centroamericana de los años ochenta y se formalizó por el diálogo ministerial Grupo de Río-UE. Hoy, los principales intereses comunes en este ámbito son el desarme, la prevención de conflictos a nivel multilateral, el fomento de medidas de confianza, así como la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional.

Los temas conflictivos en la agenda del triángulo atlántico

La conferencia aludió a una serie de temas conflictivos en las relaciones trilaterales, tales como el sector agrícola, el medio ambiente, así como la situación en Cuba, Chile y en la región andina. En el marco de las relaciones entre la UE y el Mercosur—que negocian desde 1999 sobre una zona de libre comercio— varios participantes criticaron el fuerte proteccionismo de la política agrícola común europea, que sigue siendo el principal obstáculo para un acuerdo de asociación entre ambos bloques económicos. Si la UE impide un consenso en este ámbito, EE.UU., por su parte, está bloqueando una política global para la protección del medio ambiente en los términos definidos en la Cumbre de Rio de Janeiro en 1992, evidente tras el fracaso de la Conferencia Mundial del Clima en Den Haag a finales de noviembre de 2000.

Uno de los pocos temas conflictivos entre Europa y América Latina fue el caso del ex dictador chileno Augusto Pinochet, acusado por un juez español de delitos contra la humanidad y detenido entre octubre de 1998 y mayo del 2000 en Londres. El “caso Pinochet” reflejó un conflicto entre la definición clásica de la soberanía nacional defendida por América Latina y la globalización de la democracia y los derechos humanos como conceptos aplicados por la UE. Estas posiciones adversas se manifestaron también durante el debate sobre el caso Pinochet, que se centró en la cuestión de si Chile es o no un estado de derecho.

Dos temas conflictivos en las relaciones transatlánticas sobre América Latina son la política hacia Cuba y la resolución del conflicto en la región andina. En cuanto a Cuba, la política de sanciones de EE.UU. y la de compromiso constructivo (condicionado) de la UE fueron consideradas como contraproducentes, ya que al bloquearse mutuamente contribuyen al mantenimiento del régimen de Fidel Castro. EE.UU. y la UE tampoco comparten las mismas visiones sobre el futuro de la isla: si EE.UU. se inclina por una “capitulación incondicional” del Castrismo en el sentido del “todo o nada”, la UE busca fomentar una transformación sistémica gradual y pacífica. Ni en la política de la UE ni en la de EE.UU. parece perfilarse un cambio sustancial que permitiera diseñar una estrategia común.

De fecha más reciente es el conflicto sobre las causas de la inestabilidad en la región andina y sus posibles soluciones. Ante el surgimiento de movimientos “neopopulistas” como el de Hugo Chávez en Venezuela, así como la precaria situación política en países como Perú y Ecuador, varios participantes pronosticaron un “colapso” del modelo democrático en la región. La situación se agravó por el Plan Colombia lanzado por el Gobierno de

Andrés Pastrana, cuya componente militar está fuertemente apoyada por Estados Unidos. Hubo un amplio consenso entre los participantes al considerar que el Plan Colombia incrementará la ola de migración desde Colombia a los países vecinos, así como el riesgo de una militarización de toda el área andina en el marco de la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. Se afirmó que la UE y América Latina (particularmente Brasil) están en contra de una solución militar y que ésta podría extender el foco del conflicto a toda Sudamérica.

¿Un "triángulo amoroso"?

Para concluir, se aludió a la imagen del triángulo amoroso para caracterizar las relaciones entre América Latina, la UE y Estados Unidos. Celos, alianzas cambiantes y amoríos forman también parte del complejo entramado de cooperación entre tres socios con intereses, poder y percepciones muy diversos.

EE.UU. como poder hegemónico sigue percibiendo América Latina principalmente como un área bajo su influencia y no como un socio de un diálogo entre tres. Es muy probable que las relaciones con México por un lado, y la política de lucha contra el narcotráfico (cada vez más militarizada) por el otro, constituirán las dos prioridades en su agenda futura hacia América Latina. Ante la confusión gene-

rada en las elecciones del 7 de noviembre de 2000 y la situación de empate en el Congreso, se pronosticó que probablemente el recién elegido Presidente George Bush conseguirá la aprobación del mandato del *fast-track* para acelerar el proceso del ALCA.

En cuanto a las relaciones entre la UE y América Latina, dos "subregiones" que dependen económica y militarmente de EE.UU., la creación de una asociación estratégica en la política internacional será un elemento clave en su agenda común en los próximos años. Asimismo, es altamente probable que la UE siga siendo el principal interlocutor político y socio en la cooperación al desarrollo de América Latina.

Una de las conclusiones de esta conferencia que ofreció la oportunidad de fomentar un intercambio equitativo entre los tres socios del triángulo atlántico en una gran variedad de temas, fue la afirmación realista de que aunque particularmente el Mercosur es hoy un actor con más peso y margen de maniobra en el escenario internacional, América Latina sigue siendo el lado más débil del triángulo y el más vulnerable ante los desafíos de la globalización.

Susanne Gratius es investigadora en el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, hasta 1999 trabajó como Coordinadora de Proyectos del IRELA. Sus áreas de trabajo son el MERCOSUR y Cuba.