

Peter Birle\*

## **¿Desencuentro creciente o socios estratégicos? Las relaciones entre Europa y América Latina en el espejo de nuevas publicaciones de ciencias sociales**

Las relaciones entre Europa y América Latina pasan por tiempos difíciles. A pesar de la existencia de un denso enrejado de relaciones históricas, transferencias culturales, corrientes migratorias y valores compartidos, en ambos lados del Atlántico el interés por el otro parece disminuir y las irritaciones aumentan. Si bien desde la Primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, ambas regiones se consideran como socios estratégicos, ni las cinco cumbres UE-ALC organizadas hasta ahora (Río de Janeiro 1999; Madrid 2002; Guadalajara 2004; Viena 2006; Lima 2008), ni los programas conjuntos, las declaraciones de prioridades, las líneas de acción, los diálogos sectoriales o las negociaciones relacionadas con el tema de la suscripción de acuerdos de asociación han producido avances sustanciales en las relaciones birregionales. ¿Cómo explican las ciencias sociales estos desencuentros y frustraciones? ¿Qué propuestas hay para cambiar la situación y construir una verdadera asociación estratégica? Veamos las respuestas de algunas publicaciones de los últimos años.

En su libro *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*, Wolf Grabendorff, ex director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), y Reimund Seidelmann, profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Giessen, presentan los resultados de un proyecto iniciado después de la primera cumbre UE-ALC y terminado en 2004. Se trata de un intento de contribuir no solamente al análisis de las relaciones entre Europa y América Latina, sino también al debate general sobre regionalismo y regionalización. En la primera parte del libro se investigan las condiciones globales y la relación triangular entre los Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina. Reimund Seidelmann

---

\* *Peter Birle es politólogo y dirige el departamento de investigaciones del Instituto Ibero-Americano de Berlín. Los focos temáticos de sus investigaciones se refieren a las políticas exteriores latinoamericanas, las relaciones entre Europa y América Latina y las relaciones entre EE.UU. y América Latina. Entre sus últimas publicaciones destaca "Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional". En: Nueva Sociedad 214 (marzo-abril) 2008, 143-151. Correo electrónico: birle@iai.spk-berlin.de.*

(EU-Latin American biregionalism as object and subject of global change) revisa los cambios del sistema internacional después del fin de la guerra fría y las posibilidades de una coalición euro-latinoamericana de participar activamente en la formación de los cambios globales. El autor concluye que el impacto de esta coalición es más bien limitado, principalmente a causa de los siguientes factores: un resentimiento de los Estados miembros de transferir poder, competencias y recursos al actor regional a causa de nacionalismos revitalizados en la Unión Europea y sobre todo en el Mercosur; la falta de estrategias amplias y cohesivas en relación con el cambio global; contradicciones entre declaraciones y políticas reales; discrepancias entre objetos y recursos políticos; asimetrías de poder; las consecuencias negativas de la política agrícola común de la UE y de otros objetos de disputa entre norte y sur para una cooperación birregional más profunda; y finalmente las políticas de los Estados Unidos que intentan limitar, contrarrestar y revertir la cooperación birregional entre Europa y América Latina. Wolf Grabendorff (“Triangular relations in a unipolar world: North America, South America and the EU”) muestra las herencias comunes y las diferencias estructurales del llamado triángulo atlántico, el papel del regionalismo en relaciones triangulares y el triángulo atlántico como un subsistema del sistema internacional. En la segunda parte del libro las relaciones entre ambas regiones se analizan desde distintas perspectivas. Susanne Gratius y Mónica Rubiolo (“Biregionalism in a globalizing world: The Latin American view”) muestran que en América Latina no existen ni una política consciente de toda la región frente a Europa ni estrategias nacionales intermediadas de las relaciones con Europa. Las autoras analizan los intereses estratégicos de América Latina en Europa, mostrando las dificultades de articular demandas regionales. Destacan la creciente diversificación de intereses políticos y económicos entre distintas subregiones (Mercosur; Comunidad Andina; América Central) y el desinterés de Chile y México por participar en los procesos de integración subregional. Desde una perspectiva latinoamericana, la relación birregional con Europa podría implicar una serie de ventajas comparativas. Podría mejorar el poder de negociación de la región en la economía global y representar un contrapeso a la influencia de los Estados Unidos, estableciendo un diálogo independiente con un socio fuerte. La UE es considerada como fuerza integradora y contrapeso necesario al bilateralismo de los Estados Unidos en América Latina. Las relaciones birregionales con Europa podrían contribuir a la definición de intereses regionales latinoamericanos y facilitar la búsqueda de consensos internos. Pero a pesar de esas ventajas potenciales, la relación birregional con Europa ha resultado crecientemente difícil porque la cooperación política no contribuyó a crear una relación económica más fuerte. No solamente las dificultades de los productores latinoamericanos de lograr un mejor acceso al mercado europeo, sino también asuntos controversiales como el tratamiento de Cuba o Venezuela o la regulación de la inmigración por parte de la Unión Europea llevaron a un cierto desencanto con el “socio estratégico” al otro lado del Atlántico. Kirsten Westphal (“Biregionalism: Projecting a new pattern of governance? EU’s relations with Latin America”) interpreta las relaciones con América Latina como un importante trampolín para los esfuerzos de la UE de establecerse como un actor global. Otras contribuciones al libro analizan la importancia de la política estadounidense para las relaciones UE-ALC (Grabendorff), las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y la cuenca del Caribe (Francisco León), las relaciones UE-Mercosur (Susanne Gratius), el papel de Cuba (Francisco de León) y los procesos de toma de decisiones frente a América Latina dentro de la UE (Kirsten Westphal).

En total, la compilación coordinada por Grabendorff y Seidelmann presenta una contribución muy valiosa al entendimiento de las relaciones birregionales UE-ALC.

El libro *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, coordinado por Christian Freres y José Antonio Sanahuja, se basa en un estudio realizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales por encargo de la Comisión Europea en el año 2005. Ofrece una revisión amplia de la situación actual de las relaciones entre la UE y América Latina y propuestas para una renovación de las políticas de ambas regiones. Para preparar el estudio, un grupo de 24 expertos europeos y latinoamericanos realizó 240 entrevistas con funcionarios de gobierno y de organizaciones internacionales, responsables políticos, intelectuales, académicos, empresarios y sindicalistas en ambas regiones. Aparte de una introducción general por parte de los coordinadores, el estudio reúne 17 contribuciones sobre tres áreas temáticas: las relaciones entre la UE y varias contrapartes en América Latina (México, Chile, Centroamérica, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur); las relaciones de algunos países europeos (Alemania, Austria, España, Francia y el Reino Unido) con América Latina; temáticas sectoriales como la cooperación al desarrollo, la migración, paz y seguridad, las relaciones económicas y financieras y las drogas ilegales y su importancia para las relaciones birregionales. En la introducción Freres y Sanahuja ofrecen un análisis de la situación y de las perspectivas de las relaciones birregionales antes de la IV Cumbre Birregional realizada en Viena en mayo de 2006. Para sobrepasar el estancamiento diagnosticado de las relaciones, presentan varias propuestas concretas para una renovación de distintas áreas de las relaciones. Con respecto al sistema de cohesión social, proponen impulsar la cohesión social en la agenda internacional, integrarla más plenamente en el diálogo político y darle un mayor contenido en la práctica de la cooperación. También consideran necesario repensar la estrategia de apoyo al regionalismo latinoamericano por parte de la UE. Para hacerlo, según ellos hay que analizar qué obstáculos a los procesos de integración y cooperación han surgido en los últimos años. Además proponen contemplar una agenda de diálogo y cooperación birregional más amplia, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos. Otra propuesta se refiere a la inclusión de dimensiones como la cooperación transfronteriza y las redes de ciudades en la estrategia de apoyo.

Un déficit importante que Freres y Sanahuja identifican se refiere a las percepciones mutuas entre ambas regiones, a menudo cargadas de estereotipos. Para cambiar esta situación, debería mejorar el conocimiento mutuo. Los autores proponen potenciar la comunicación al exterior y la formación en la Comisión Europea, promover intercambios entre actores homólogos de las dos regiones e impulsar el espacio educativo euro-latinoamericano. Un último grupo de propuestas se refiere a los mecanismos de diálogo entre América Latina y Europa. Para mejorarlos, se considera necesario crear un mecanismo más estructurado de seguimiento e implementación de los acuerdos en el período entre las cumbres birregionales, intensificar y sistematizar la coordinación entre el Grupo de Embajadores Latinoamericanos en Bruselas con distintas instancias comunitarias y de la UE, promover diálogos sectoriales sobre seguridad, migraciones, drogas ilícitas y otros temas de interés común, establecer un diálogo regular al nivel ministerial sobre migraciones y crear una Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana. Freres y Sanahuja ven signos para el inicio de un nuevo ciclo en las relaciones birregionales entre Europa y América Latina. Desgraciadamente hay que constatar que dos cumbres y tres

años más tarde quedan dudas de que las relaciones verdaderamente entraron en un nuevo ciclo. Pero a pesar de eso, el libro sigue siendo una referencia imprescindible para el análisis de las relaciones birregionales.

Con su libro *Perceptions and Politics. The Foreign Relations of the European Union with Latin America*, Klaas Dykmann, investigador del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Leipzig, quiere contribuir al entendimiento de los procesos de toma de decisión con respecto a la política exterior frente a América Latina y el Caribe dentro y fuera de la UE. El libro se basa en entrevistas y conversaciones informales realizadas entre 2003 y 2005 con más de 100 personas, entre ellos funcionarios de la Comisión Europea, del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo, académicos y embajadores. El título del libro podría resultar un poco engañoso en la medida que el lector podría esperar los resultados de encuestas representativas sobre las percepciones recíprocas entre América Latina y Europa. Sin embargo las entrevistas realizadas sirven a Dykmann más bien como información complementaria. Desgraciadamente no se revelan ni los nombres de los entrevistados ni los criterios de selección o la metodología de evaluación de las entrevistas. Las preguntas claves del libro se refieren a dos temáticas: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE frente a América Latina y las relaciones políticas entre ambas regiones. Con respecto a la PESC las cuestiones más importantes que Dykmann estudia se refieren al peso relativo de los distintos actores dentro de la UE, los objetivos e intereses frente a América Latina, las medidas utilizadas, el papel de los procesos formales e informales de comunicación dentro de la UE y el papel especial de España para la configuración de la PESC. Con respecto a las relaciones políticas entre ambas regiones, Dykmann se interesa por el papel de las percepciones recíprocas, los resultados de las Cumbres birregionales, el contenido real de la “relación estratégica”, el papel de los Estados Unidos y las perspectivas de las relaciones. El estudio permite numerosas ojeadas muy valiosas sobre el funcionamiento general de la PESC y también sobre la conformación de la PESC frente a América Latina. Las conclusiones no son muy optimistas: Según Dykmann, América Latina es la región para la cual menos propuestas en términos de la PESC son presentadas por Estados miembros de la UE. Para la UE, América Latina no es una región relevante en términos estratégicos de corto plazo porque no tiene armas de destrucción masiva, no representa ninguna amenaza inmediata y no causa problemas migratorios. No existe una estrategia amplia en términos de PESC frente a América Latina, sino solamente se toman medidas frente a situaciones específicas: “In conclusion, there is no encompassing common CFSP strategy for Latin America. The CFSP of the EU towards Latin America stems only from specific situations. This might be explained by the fact that both regions, more concretely the Rio Group and the EU, agreed on the famous ‘strategic partnership’, and thus the EU does not deem it necessary to develop such a CFSP strategy for a remote region which is, in any case, a low priority” (p. 77).

Con respecto al papel de España para las relaciones entre ambas regiones, Dykmann concluye que existe un contraste entre la orientación de la política exterior española hacia América Latina y la PESC de la UE frente a la región, porque España como el aliado más importante de América Latina en Europa se muestra reacia a europeizar sus relaciones políticas con América Latina. El fuerte interés español en la región no se traduce en una PESC fortalecida. Más bien se trata de políticas paralelas que sólo de vez en cuando son complementarias. Según Dykmann, existe además una brecha entre el acti-

vismo español en materia de relaciones económicas, comerciales y de cooperación al desarrollo con América Latina y su resentimiento a potenciar la PESC y las relaciones políticas entre ambas regiones. Si bien España a menudo toma la iniciativa si se muestra una crisis en América Latina, el activismo español no pone en duda el enfoque básicamente bilateral de la política exterior española frente a la región.

Mientras que los tres libros presentados hasta ahora sin duda son recomendables para quienes se interesan por la situación actual y las perspectivas de las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina, desgraciadamente no se puede decir lo mismo sin reservas del libro *De Río a Viena* de Gerhard Holley. El prefacio promete “ofrecer por primera vez en idioma alemán una obra amplia, interdisciplinaria y actual sobre las relaciones birregionales”, pero parece dirigirse por encima de todo a un público austríaco. En vez de comenzar el estudio con una aclaración de las preguntas centrales y la estructura del libro, las primeras 13 páginas de la introducción están dedicadas al programa de trabajo de la presidencia austríaca en el Consejo Europeo durante el segundo semestre de 2006 y al programa tentativo de la Cumbre de Viena. El problema básico del libro es su eclecticismo. En el capítulo C, por ejemplo, que pretende presentar una sinopsis de las relaciones históricas entre Europa y América Latina, se encuentran pocas informaciones concretas sobre estas relaciones, pero milagrosamente sí una descripción muy detallada de la política exterior estadounidense frente a América Latina desde el siglo XIX y un inciso sobre la doctrina original de la CEPAL que nadie esperaría en este contexto. A esto siguen capítulos ajustados sobre el neoliberalismo y sobre los procesos de integración regional en América Latina que no presentan conocimientos nuevos y que tampoco se esperarían en un libro sobre las relaciones birregionales UE-ALC. Las informaciones presentadas en los capítulos subsiguientes se refieren a la cooperación política, a la cooperación al desarrollo, a las relaciones comerciales y a la cooperación cultural y científica entre ambas regiones. El libro es básicamente descriptivo y no presenta accesos novedosos al análisis de las relaciones entre Europa y América Latina.

El último libro considerado en esta reseña, *EuropAméricas. Relaciones Transatlánticas*, editado por Ottmar Ette, Dieter Ingenschay y Günther Maihold, reúne trabajos de varias disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades sobre las relaciones europeo-americanas. Entre las contribuciones destaca la ponencia pronunciada por el premio Nobel Mario Vargas Llosa con motivo del otorgamiento del doctorado de honor por parte de la Universidad Humboldt de Berlín en octubre de 2005. Vargas Llosa describe cómo descubrió su identidad como “latinoamericano” en el París de los años 60, qué significa para él hoy ser latinoamericano y cómo se interrelacionan culturalmente América Latina y Europa. Stefan Rinke, historiador de la Universidad Libre de Berlín, analiza las relaciones entre Europa y América Latina en el contexto de los enfoques de globalización y de postcolonialismo y se interesa sobre todo por la formación, la trayectoria y la crítica de los conceptos eurocéntricos. Günther Maihold, subdirector del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad, revisa la situación y las perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina después de la Cumbre de Lima. Maihold propone superar el estancamiento de las relaciones birregionales renovando los instrumentos de diálogo entre ambas regiones, buscando una mayor flexibilidad de la interacción, aumentando la selectividad de los contactos y europeizando la política española frente a América Latina.

Resumiendo, podemos constatar que los libros presentados en esta reseña permiten un amplio entendimiento de las causas del estancamiento de las relaciones birregionales

entre Europa y América Latina. Al mismo tiempo se manifiesta la falta de estudios sistemáticos en por lo menos tres áreas: primero, un inventario crítico de los contenidos y los efectos reales de los distintos programas europeos de cooperación con América Latina; segundo, estudios comparados de las políticas exteriores nacionales de los miembros de la UE frente a América Latina; y tercero, estudios que analizan más profundamente la perspectiva latinoamericana (o mejor dicho las distintas perspectivas latinoamericanas) acerca de las relaciones con Europa.

## Bibliografía

- Dykman, Klaas: *Perceptions and Politics. The Foreign Relations of the European Union with Latin America*. Frankfurt/M.: Vervuert (Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, 63) 2006. 208 páginas.
- Ette, Ottmar/Ingenschay, Dieter/Maihold, Günther (eds.): *EuropAmerikas. Transatlantische Beziehungen*. Frankfurt/M.: Vervuert 2008.
- Freres, Christian/Sanahuja, José Antonio (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria 2006.
- Grabendorff, Wolf/Seidelmann, Reimund (eds.): *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*. Baden-Baden: Nomos 2005. 443 páginas.
- Holley, Gerhard: *Von Río nach Wien. Eine Bestandsaufnahme der interregionalen Beziehungen zwischen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik vor dem Gipfel von Wien*. Wien: LIT 2006. 191 páginas.