

La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar

Desde el comienzo de la alianza estratégica entre la Unión Europea y América Latina en los años 90, el entorno internacional ha cambiado profundamente y, en consecuencia, también las percepciones mutuas de las dos regiones sobre la utilidad de las relaciones birregionales. Las tres lógicas (integracionista, económica y política) para esta estrategia interregional se presentan muy distintas ante la III Cumbre Europeo-Latinoamericana, que debe empezar con un proceso de adaptación a las nuevas realidades geopolíticas para no poner en peligro los avances habidos en la relación birregional.

Wolf Grabendorff

Casi 10 años después de la nueva estrategia de la Unión Europea hacia América Latina aprobada en la Cumbre de Essen (1994) y a cinco años de la I Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC), celebrada en Río de Janeiro en 1999, el entorno internacional de esta relación birregional ha cambiado en lo sustancial. Ello se debe especialmente a que el concepto birregional de la UE y América Latina estaba basado en un sistema internacional multipolar, que ambas regiones asumieron a principios de los años 90 como consecuencia del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, los cambios en el sistema

Wolf Grabendorff: politólogo alemán, fundador y ex-director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas - Irela, Madrid; actual representante de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia - Fescol, Bogotá.

Palabras clave: relaciones internacionales, birregionalismo, integración, Unión Europea, América Latina.

***Hoy en América Latina
 se preguntan
 si la UE seguirá siendo
 un socio imprescindible
 y en la UE se cuestionan
 si América Latina
 continuará siendo
 una región democrática
 y estable***

de naciones de los últimos años han demostrado con claridad que esa base para la relación birregional ya no existe. Por eso hoy 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. Muchas de las iniciativas –o más bien la falta de ellas– y la atención a las nuevas necesidades de una estrategia birregional se pueden explicar en el contexto de este cambio del entorno internacional para así adoptar una nueva relación estratégica, que obviamente tendrá efectos no solo en el campo internacional sino también en la actuación interna y externa de las dos regiones.

Ya antes de la I Cumbre no faltaron las voces que apuntaban a que este gran evento sería más bien el final de unos años de oro en las relaciones europeo-latinoamericanas. Esta visión se ha hecho más real en los últimos cinco años, cuando no solo cambiaron las percepciones y voluntades políticas y económicas en ambas regiones, apareciendo en lo sustancial limitaciones internas y externas, sino también las agendas de los actores involucrados, hasta el punto de que la definición y la ubicación geopolítica de las regiones mismas son ahora diferentes. Tras 10 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) se ha producido una fragmentación del concepto «regional» de América Latina, y no solo como una realidad económica. Los efectos de la integración económica de México con Estados Unidos han contribuido a una creciente «identidad sudamericana» –apoyada por el liderazgo político del presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva– que se ha puesto de manifiesto en el reciente acuerdo entre la Comunidad Andina y el Mercosur, aun cuando todavía está lejos de la vieja aspiración brasileña de crear un área de libre comercio de América del Sur (Alcas) como contrapeso hemisférico al área de libre comercio del Tlcan. La posible evolución del Tratado hacia una «comunidad norteamericana» en tanto expresión de un regionalismo propio y con tendencia a la vinculación de los países centroamericanos y caribeños –como ya se ha demostrado en los acuerdos bilaterales entre los países del istmo y la República Dominicana con EEUU– refleja esa división entre el Norte y el Sur de las Américas de forma innegable.

El concepto de la estrategia birregional que concebía la UE, visto como una alianza de los 15 países europeos más los 33 países latinoamericanos y del Caribe, ha pasado a ser poco factible, dada la fragmentación de la región en dos bloques tan visibles y con orientaciones e intereses muy distintos. De esta manera una de las

bases para la relación birregional se ve anulada debido a la nueva realidad geopolítica latinoamericana y, a su vez, amenazada del lado europeo por la obvia división dentro de los países de la UE en los temas centrales de su política internacional conjunta –como se ha demostrado en el reciente caso de la guerra contra Irak. Esta división interna europea también se ha puesto de manifiesto hace poco con su propia crisis institucional, ante la imposibilidad de alcanzar la aceptación de una carta constitucional, lo cual va a tener efectos negativos sobre la gobernabilidad en el futuro cercano de una UE ampliada a 25 países.

***El efecto
de un mundo unipolar
sobre la región
y el redescubrimiento
de la idea
del hemisferio occidental
por la actual
administración Bush,
ha devaluado
el diálogo birregional
con la UE***

Dado que cualquier relación birregional depende principalmente de una estabilidad interna de las regiones participantes y de una visión externa común, puede afirmarse que esas condiciones para dicho tipo de relación han cesado. El proceso de redefinir qué constituye la región latinoamericana y la falta de visión exterior común de la UE –que con sus nuevos miembros probablemente se verá agudizada– complica enormemente el mantenimiento de una relación especial entre ambas regiones y el manejo de una agenda que ya desde un principio fue demasiado amplia y complicada.

No se ha producido la «predecibilidad mutua» como actores internacionales, ni la prevista coordinación de las políticas birregionales y multilaterales en el contexto de los foros internacionales. Hoy en América Latina se preguntan si en realidad la UE seguirá siendo un socio imprescindible de la región y, por su parte, en la UE se cuestionan si América Latina continuará siendo una región democrática y estable, con un potencial económico notable, que pueda garantizar una relación de beneficio mutuo. Estas dudas, obviamente, no contribuyen a esa atracción mutua que los dos *junior partners* de EEUU sintieron en la década de los 90. Entonces los valores comunes de las dos regiones, tales como el funcionamiento de los regímenes democráticos y de la economía de mercado, facilitaron una visión mundial común y la intención de cooperar para ganar más poder de negociación entre los dos –y para cada uno– en un sistema internacional multipolar. Hoy en día existen diferentes percepciones sobre la «rentabilidad» de este esfuerzo birregional, el cual solo podría tener efectos positivos a largo plazo, ante la necesidad de ambas regiones de enfrentar en un breve lapso los desafíos que el mundo unipolar les plantea. La patente marginalización

sufrida por América Latina, no solo en el campo económico –en el que ciertamente no fue capaz de cumplir con las expectativas generadas en los años 90– sino también por los acontecimientos clave ocurridos en el sistema internacional, ha contribuido a que se haga una reconsideración de la relación entre ambas regiones. Pese a las reiteradas declaraciones de voluntarismo político, las dos áreas –a la cabeza sus países más importantes para la relación, España, Alemania y Francia por parte de la UE, y Brasil, Argentina y México, por el lado latinoamericano– bajaron *de facto* la prioridad que para ellas tenían sus relaciones mutuas.

La orientación hacia el *Norte* por parte de América Latina se ha incrementado enormemente en los últimos cinco años, a pesar de que durante la reciente crisis de Irak, EEUU solo recibiera de la región el apoyo de Colombia y algunos países centroamericanos, mientras que Chile y México, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, mostraban escasa solidaridad. La discusión sobre un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha hecho patente la existencia en muchos países latinoamericanos de una relación intrahemisférica que no tiene parangón con la discusión sobre las asociaciones interregionales ofrecidas por la UE al Mercosur o a la ya pactada con México y Chile. El efecto de un mundo unipolar sobre la región y el redescubrimiento de la idea del hemisferio occidental por parte de la actual administración Bush, ha devaluado el diálogo birregional con la UE.

La combinación de la ampliación más ambiciosa de la UE con el estancamiento económico coyuntural de la región y su propia crisis institucional ha contribuido a que se produzca un replanteamiento en América Latina sobre la conveniencia de continuar con estas relaciones birregionales, que se considera han aportado poco a mejorar la propia situación interna y externa de la región en los últimos años. A su vez, la falta de coordinación y de acercamiento por parte de la UE en las recientes negociaciones de la Organización Mundial del Comercio hacia los intereses latinoamericanos ha sido también considerado como un indicador más del incumplimiento de las intenciones y promesas en que se fundamentaba esta relación birregional. Esta alianza estratégica inicialmente se fundamentaba en tres lógicas: la lógica de integración; la lógica económica; y la lógica política. Ante la III Cumbre UE-ALC es evidente que estas lógicas se han visto alteradas por los cambios tan profundos de los últimos años en el sistema internacional.

La lógica de integración

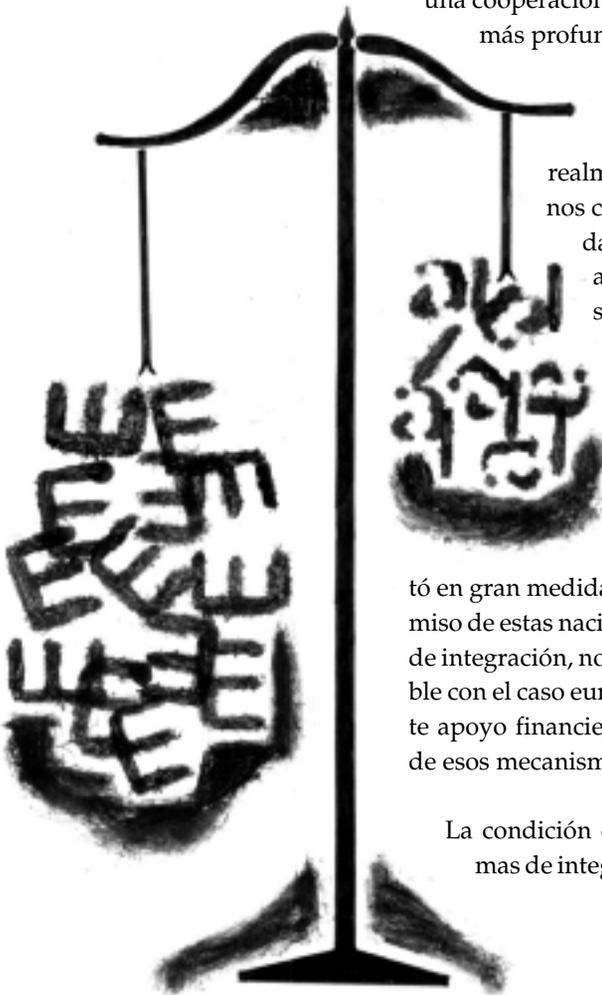
La fascinación en Europa por América Latina tiene muchos y diversos elementos. Uno de ellos –y probablemente el más importante para la UE– es la larga y

variada experiencia que la región latinoamericana ha venido desarrollando con procesos de integración y que ha llevado más lejos que ninguna otra región, con excepción de Europa misma. Por esa razón, el concepto de las relaciones birregionales difundido a comienzos de los años 90 para lograr una vinculación más estrecha con América Latina se ha basado en la percepción europea de que este grupo de países en desarrollo no solo eran «familiares» europeos, sino que también estaban en marcha para desplegar por sí mismos una organización política y económica similar a la europea. Por ello, las relaciones birregionales serían la expresión de la política exterior de dos sistemas de integración regional. Todos los esfuerzos de integración subregionales en América Latina eran contemplados desde Europa como elementos de una construcción de integración regional orientada al modelo europeo. Esta concepción ha facilitado mucho el establecimiento de unas asociaciones interregionales con dichos procesos de integración latinoamericana que podrían llegar a servir de base a una cooperación más institucionalizada –y al final más profunda– que la meramente bilateral.

Sin embargo, el concepto tradicional de «asociación» con la UE fue realmente elaborado para países vecinos con posibles perspectivas de entrada a la Unión. La complejidad de los acuerdos de esta naturaleza es consecuencia de la necesidad de dichos países aspirantes de implementar todos los mecanismos pertinentes para seguir el proceso de integración europeo. La aplicación, por lo menos en parte, de ese concepto hacia las relaciones con los países latinoamericanos resul-

tó en gran medida errónea debido a que el compromiso de estas naciones, con sus propios mecanismos de integración, no era de ninguna manera comparable con el caso europeo y además faltaba el suficiente apoyo financiero de Europa para erigir algunos de esos mecanismos e instrumentos precisos.

La condición que la UE requería de los esquemas de integración latinoamericanos tiene va-



rios elementos, políticos y económicos, pero especialmente se insistía en la profundización de cada proceso, que había de demostrarse en el campo económico por la adopción de un arancel externo común. Este requisito facilitaría

Un buen ejemplo de la incapacidad de integración en América Latina para conseguir las metas que les había proyectado la UE es la inhabilidad de la Comunidad Andina para lograr un arancel externo común

enormemente la relación comercial con el bloque europeo por razones sistémicas y haría más ágiles las negociaciones para alcanzar una asociación interregional. No obstante, los condicionamientos europeos fueron percibidos de manera negativa en América Latina principalmente por tres razones: 1) actuaban en contra del sentido de soberanía, muy arraigado en estos países, con una fuerte carga histórica nacionalista; 2) acentuaban el temor de muchos sectores económicos en los países implica-

dos de formar parte de los «perdedores» de esta integración, pues no estaban previstos los mecanismos compensatorios, como las ayudas estructurales y regionales que se dan a los sectores y regiones más afectados en el caso europeo; y 3) tendían a preferir una inserción internacional económica a escala nacional y no regional. Por ello los acuerdos bilaterales ofrecidos por EEUU aparecían más atractivos y –como lo han demostrado México y Chile– es factible concluirlos también con la UE.

Un buen ejemplo de la incapacidad de los procesos de integración en América Latina para conseguir las metas que les había proyectado la UE es la inhabilidad de la Comunidad Andina (CAN) para lograr un arancel externo común y alcanzar una posición unificada a la hora de negociar nuevos acuerdos. El problema interno del Mercosur para formular una postura única en sus negociaciones con la UE es otro ejemplo de cómo la indefinición y el incumplimiento de las reglas internas afectan gravemente las posibilidades de negociación como bloque. Pero precisamente esa condición de negociación como bloque era uno de los requisitos europeos para establecer una asociación interregional con estos países.

Por otra parte, la estrategia preferida por Brasil, la creación de una asociación de libre comercio de América del Sur –que algunos analistas ahora ven en su primera fase por la conclusión reciente de la zona de libre comercio CAN-Mercosur– parece un escenario poco realista como futura contraparte de la UE, dadas las dificultades internas para llegar a un consenso mínimo sobre la división de los costos y beneficios de un acuerdo interregional. A mediano plazo es más concebible que la integración subregional –o regional en el caso de América del Sur–

de los países de América Latina adopte más bien un modelo similar al del Tlcan –*the hub and spoke model*– con una concentración prioritaria sobre los temas comerciales y sin intentar llegar a un modelo europeo, que incluye fuertes elementos políticos e instituciones supranacionales. Sin embargo, el reciente proceso de revivir el Mercosur incluye algunas iniciativas en la misma dirección del modelo europeo, aunque las necesidades de ampliación, recientemente con Perú y quizá pronto con Venezuela, están restringiendo la posibilidad de profundización, y también para Brasil, el país eje de ese proceso de integración, podría aparecer el modelo norteamericano como más atractivo y fácil de aplicar. Dado que esta lógica original de integración no se considera ya viable como base de las relaciones birregionales, pues no ofrece ventajas reales y no parece posible que se pueda crear en América Latina una contraparte institucional a la Comisión, Consejo y Parlamento europeos, sería preferible abandonar esta ficción de una relación birregional institucionalizada que ha creado, primero, esperanzas infundadas, y después desilusiones dañinas precisamente de esas relaciones que intentaban fortalecer.

Este balance, sin embargo, no es tampoco un argumento para discontinuar el apoyo a los mecanismos de integración en la región, aunque en verdad no justifica la insistencia en una construcción permanente de mecanismos similares a los europeos que, por su parte, ahora enfrentan también sus propios desafíos políticos dentro de la UE. La evidente pérdida de atractivo del «modelo europeo» de integración no es una crítica al modelo mismo, sino que refuerza la vieja concepción de que la integración no es tanto un mecanismo para facilitar el comercio y el desarrollo económico, sino más bien una forma de convivencia entre vecinos que depende principalmente de las experiencias históricas compartidas; por ello es poco factible transferirlo a otras regiones. En realidad cada región necesita inventar y probar su propia fórmula de regionalismo.

La lógica económica

En 1994, cuando se elaboró la estrategia bilateral de la UE hacia América Latina, el interés de los países europeos en los mercados emergentes de la región era notable. Entre 1992 y 1997 llegó más capital privado europeo a América Latina que en cualquier otro quinquenio del siglo xx. Las reformas económicas de los países latinoamericanos y las posibilidades de inversión en el proceso de privatización de las empresas estatales iniciaron un notable auge económico. La única preocupación europea era que se produjera un desvío del comercio latinoamericano debido a las iniciativas de EEUU por la conclusión del acuerdo del Tlcan en 1994 y por el anuncio de negociaciones para un ALCA. En

***La incapacidad
 de los europeos
 para ponerse
 de acuerdo
 reafirma las dudas
 latinoamericanas
 sobre el compromiso
 europeo con la región***

cierta medida, así como las negociaciones para el Tlcan se pueden interpretar como una reacción de EEUU a la «amenaza» que implicaba el mercado único europeo de 1992 a su propia competitividad en el proceso de globalización, también puede verse la nueva estrategia de la UE hacia América Latina como una reacción a ambas iniciativas norteamericanas. De ahí la urgencia europea de concluir entre 1995 y 1997 acuerdos marco –de tipo «cuarta generación»– con México, Chile y el Mercosur. Toda esta lógica económica se basaba en la confianza de Europa en los mercados emergentes de la región y en la necesidad de evitar una exclusión de los intereses europeos en estos mercados, además de la voluntad política de participar en la creación de un nuevo regionalismo en América Latina. Con este espíritu la UE concluyó en un tiempo récord de negociación el acuerdo con México, lo cual tenía más que ver con la necesidad de tener un acceso seguro al mercado del Tlcan y con no sufrir condiciones peores para sus propios intereses económicos que los norteamericanos y canadienses, que con el deseo de concluir un acuerdo interregional con un país que no participaba en ninguno de los mecanismos de integración subregional. Por otro lado, este primer acuerdo no implicaba grandes sacrificios económicos para ninguna de las partes, dado que las exportaciones mexicanas no suponían un peligro para la política agraria europea y, al mismo tiempo, las exportaciones industriales europeas tampoco constituían una amenaza para la industria mexicana que, al encontrarse tan vinculada a la de EEUU, podía hacer frente a la competencia.

La lógica económica del segundo de los acuerdos suscritos con un país tan pequeño como Chile no tenía que ver con la orientación hacia el tamaño del mercado –a pesar de que en Bruselas siempre se tuvieron expectativas de una entrada completa de Chile en el Mercosur–, sino con las características de la propia economía chilena, la más moderna y productiva de la región. También facilitaba el acuerdo el que las exportaciones agrícolas chilenas fuesen de productos fuera de temporada europea y el que la industria chilena no se ponía en mayor peligro, puesto que su economía ya estaba plenamente abierta. Muy distinta era la situación para el acuerdo con el Mercosur ya que, gracias a su enorme competitividad en el campo agrícola, algunos países de la UE lo consideraban una seria amenaza a la política agraria común europea. También el otro inconveniente, especialmente para Brasil, era la necesidad de abrir los países del Mercosur a una competencia enorme de productos industriales europeos. Principalmente por esos dos obstáculos el proceso de negociación resultó lento

en extremo y, además, se complicó por la crisis interna del Mercosur. No faltan hoy las voces que predicen que ese acuerdo de asociación interregional al final puede tener carencias similares al reciente preacuerdo del ALCA de diciembre de 2003 en Miami, que dejó los temas y sectores sensibles para la ronda multilateral de la OMC.

Un acuerdo de esta naturaleza sería de nuevo una reacción por parte de la UE a posiciones ya formuladas por EEUU, privilegiando el camino multilateral en el contexto de la OMC e incluso vinculando los posibles resultados de la negociación con el Mercosur a los resultados previstos en la Ronda de Doha, especialmente en los temas relacionados con agricultura y servicios. Esta estrategia de subordinar los acuerdos interregionales a las negociaciones multilaterales ha creado en América Latina un escepticismo notable frente a la UE, como se ha podido comprobar en la recién fracasada reunión de la OMC en Cancún. Queda abierta la duda de si, ante la nueva estrategia norteamericana de «bilateralizar» los acuerdos comerciales con la región, la UE no volverá a su posición original y dará nuevo empuje a la conclusión del acuerdo interregional UE-Mercosur.

Es de resaltar que la lógica económica nunca ha funcionado de igual manera para los países latinoamericanos y para los europeos, incluso durante el auge comercial de los años 90, cuando crecieron las exportaciones europeas hacia la región mucho más que las latinoamericanas hacia la UE. Al mismo tiempo, temas económicos cruciales para América Latina, como la deuda externa, los créditos de las instituciones financieras internacionales y la inversión directa nunca recibieron la atención adecuada de Europa. La UE siempre ha esgrimido la excusa de que esos no son temas de la competencia comunitaria, sino que corresponden a la esfera nacional de los países miembros y por ello deben tratarse en el nivel bilateral. Sin embargo, la incapacidad de los europeos para ponerse de acuerdo y coordinar sus posiciones en el Fondo Monetario Internacional reafirma las dudas latinoamericanas sobre el compromiso europeo con la región.

Por su parte, la lógica económica también ha cambiado desde la perspectiva de los intereses económicos de la UE. En los últimos años los mercados emergentes de América Latina



La inserción económica de América Latina parece que no va a vincularse con el desarrollo de las relaciones birregionales, dado que la participación europea ha descendido en los últimos cinco años

no parecen suficientemente atractivos y situaciones políticas de diferente índole tampoco aportan la estabilidad regional que buscan los inversores europeos para una «plataforma de producción global». Asia, y especialmente China, sin embargo, han hecho una competencia muy efectiva con América Latina, así como también las economías en transformación cercanas a las fronteras de la UE han absorbido gran parte de las actividades económicas externas de las empresas europeas.

Otro aspecto de la lógica económica se puede observar en los cambios de los fondos de cooperación disponibles para la región. Aquí también han cambiado las prioridades, concentrándose la financiación hacia los países vecinos –algunos ya nuevos

miembros– y reduciéndose el financiamiento comunitario en general, debido a la difícil situación económica que varios de sus integrantes deben enfrentar. Este proceso puede llevar a la reducción del presupuesto de la UE a solo 1% del PIB de los 25 países miembros, a partir de 2006, cuando comience el nuevo sexenio financiero europeo. Estas reducciones necesarias, obviamente afectarán ante todo las contribuciones externas, dado que la lucha por las distribuciones internas ya ha llegado a tal extremo que incluso dificultan el funcionamiento de la toma de decisiones comunitarias.

Además, la lógica económica coyuntural tampoco favorece la relación estratégica birregional con América Latina. Visto desde los posibles beneficios para ambas partes, sería útil concentrar esa limitada cooperación europea en una contribución a la reducción de los conflictos sociales y la pobreza, las políticas de desarrollo sostenible y la modernización económica por medio de la educación e investigación, y dejar la cooperación económica directa a la iniciativa privada. La inserción económica de América Latina, en todo caso, parece que no va a vincularse especialmente con el desarrollo de las relaciones birregionales, dado que la participación europea en el comercio de la región ha descendido de manera constante en los últimos cinco años.

La lógica política

Uno de los graves errores de percepción de América Latina sobre las relaciones birregionales con la UE ha sido la visión de que podrían convertirse en un con-

trapeso a la influencia tradicional de EEUU sobre la región. Ese tipo de *wishful thinking* no fue correcto en los años 90 y lo es aún menos ahora, después de los eventos del 11 de Septiembre, de la guerra en Afganistán y de la invasión a Irak. En cierta manera, esta falsa esperanza latinoamericana refleja una lección mal interpretada de la experiencia de la crisis de América Central durante la Guerra Fría cuando, por razones de seguridad propia, la UE se enfrentó a la política de EEUU hacia esa conflictiva zona. A pesar de diferencias notables en otros escenarios de crisis de la Posguerra Fría, la UE siempre ha preferido la cooperación a la confrontación con EEUU. Prueba de ello serían casos tan distintos como el de Cuba y el de Colombia.

La importancia de EEUU como actor unilateral en un mundo unipolar implica, para la política global de la UE, tomar más en cuenta las percepciones e intereses de EEUU, especialmente en el hemisferio occidental. Por esa misma razón, ya la idea de crear un contrapeso a la política estadounidense en la región está muy lejos de la concepción geopolítica europea. En ese sentido el énfasis europeo en el diálogo político dentro de la estrategia birregional siempre se dirigió más al fortalecimiento de los actores y actividades latinoamericanos en el escenario internacional, especialmente en el contexto multilateral, que a provocar una confrontación con EEUU.

La idea de crear un contrapeso a la política estadounidense en la región está muy lejos de la concepción geopolítica europea

Los resultados de ese diálogo político desilusionaron en particular a los latinoamericanos en cuatro oportunidades:

– Durante la crisis argentina, que puso en peligro además la supervivencia del Mercosur, siempre visto como la contraparte más sólida y prometedora en la región para la UE, que no llegó a ningún consenso sobre la reacción apropiada. Fue muy decepcionante ver que en lugar de un apoyo político sustancial de la UE, algunos países miembros, como España, Alemania e Italia, solamente trataron de defender los intereses de sus propias empresas.

– Frente al conflicto colombiano la UE respaldó, durante el gobierno de Andrés Pastrana, el proceso de paz con cierto entusiasmo, pero falló en apoyar al país tras el fracaso de ese proceso, en parte por el desacuerdo de algunos países miembros con el Plan Colombia que impulsaba EEUU. Ante el compromiso de cooperación con América Latina en el campo de la gobernabilidad y del fortale-

cimiento de la democracia, la ausencia de un programa europeo para la reducción del conflicto armado en este país es especialmente lamentable porque está vinculado con el tema, decisivo para la estabilidad de Colombia, de la producción y tráfico de drogas y la corresponsabilidad que tiene la UE en este campo.

– En el caso venezolano tampoco se desarrolló una estrategia para fortalecer el diálogo entre las partes y contribuir a la estabilidad política del país. El papel de algunos gobiernos europeos en los acontecimientos no constitucionales que se desarrollaron en Venezuela durante 2003 parece algo dudoso y contribuyó a la impresión latinoamericana de que la política europea está más bien vinculada a intereses bilaterales a corto plazo. Lo mismo se puede decir, por extensión, sobre la falta de un concepto europeo frente a la desintegración política y económica de la región andina, que probablemente tiene dimensiones incluso más preocupantes para la estabilidad regional que los conflictos bélicos de los años 80 en América Central.

– La desilusión política y no solo económica del lado de América Latina fue especialmente patente en el caso de las negociaciones de la OMC, que han demostrado la existencia de una alianza «estratégica» entre EEUU y la UE para frenar una mayor influencia de los países en desarrollo, principalmente en relación con el tema de las subvenciones agrarias que obstaculizan una mejor integración de algunos países latinoamericanos en la economía mundial. En este caso la inflexibilidad de la UE y su negativa a aproximar sus posiciones a las de los países latinoamericanos ha dañado, más de lo que se quiere reconocer, las perspectivas de las relaciones europeo-latinoamericanas.

Las limitaciones de la capacidad de influencia de la UE, no solo por el peso del unilateralismo de EEUU sino también por la falta de una visión común de los países miembros sobre el propio rol de la Unión en el mundo, ensombrecen el concepto de «actor global» que tenía tanta importancia en los años 90 y que causó un efecto decisivo sobre la concepción de esta estrategia birregional con América Latina. Resulta paradójico que la UE, que durante años ha criticado a los latinoamericanos por su falta de capacidad de hablar con una única voz en los asuntos internacionales importantes, esté llegando a una situación no tan distinta, en parte por su proyecto de integración, quizá precipitado, que ha establecido una comunidad de valores e instrumentos, pero no de equilibrio y solidaridad.

Puede concluirse, por tanto, tomando en cuenta los cambios de la lógica política de las relaciones birregionales, que es preciso buscar un nuevo beneficio mutuo en esas relaciones. Ello implicará principalmente la redefinición de las

agendas birregionales y su concentración y adaptación a la capacidad de implementación por ambas partes, respetando las muy diversas agendas geopolíticas. Se necesita elegir y consensuar los temas y sectores en que pueda existir una ventaja comparativa para la cooperación, como en los de gobernabilidad, medio ambiente, reducción de conflictos y de vinculación cultural. La idea de una estrategia birregional estuvo, obviamente, pensada a largo plazo y debió ser lo bastante robusta como para poder mantenerse en crisis coyunturales. El balance de las experiencias europeo-latinoamericanas no parece que haya pasado esta prueba y necesita adaptarse a realidades estructurales y coyunturales muy diferentes a las de hace 10 años. Cualquier relación birregional Norte/Sur en un sistema internacional caracterizado por el unipolarismo –por lo menos por algunos años más– puede ser efectiva solo cuando cambia su propia lógica política y al mismo tiempo redefine la «utilidad» de una región para la otra.

Referencias

- Bodemer, Klaus, Wolf Grabendorff, Winfried Jung y Josef Thesing (eds.): *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el sistema internacional cambiante*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2002.
- Burmeister, Hans-Peter y Joachim Lange (eds.): *Lateinamerika und Europa*, Ev. Akademie, Loccum, 2003.
- Fazio Vengoa, Hugo: *La política internacional de la integración europea*, Iepri / Siglo del Hombre, Bogotá, 1998.
- Grabendorff, Wolf: «El papel de América Latina en un nuevo orden internacional» en Manfred Mols y Josef Thesing (eds.): *El Estado en América Latina*, Ciedla, Buenos Aires, 1995, pp. 451-476.
- Grabendorff, Wolf: «América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo» en Alberto van Klaveren (ed.): *América Latina en el mundo, Anuario de políticas externas latinoamericanas y del Caribe 1993-1996*, Prospel / Los Andes, Santiago de Chile, 1997, pp. 71-96.
- Grabendorff, Wolf: «Perspectivas de una integración política de América del Sur» en *Nueva Sociedad* N° 177, 1-2/2002, Caracas, pp. 21-34.
- Grabendorff, Wolf: «América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?» en Guadalupe Paz y Riordan Roett (comps.): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, ISEN / Nuevohacer, Buenos Aires, 2003, pp. 187-203.
- Hoffmann, Karl-Dieter: «Die EU und Lateinamerika: Chancen und Grenzen einer special relationship» en Klaus Schubert y Gisela Müller-Branddeck-Bocquet (eds.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Leske+Budrich, Opladen, 2000, pp. 187-204.
- Irela: *Las relaciones entre Europa y América Latina: Hacia una agenda birregional para el siglo XXI - Informe especial*, Irela, Madrid, 1999.
- Sanahuja, José Antonio: *De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina*, Universidad de Miami, Miami, 2003.
- Sberro, Stephan y Jordi Bacaria Colom: «La integración de América Latina: entre la referencia europea y el modelo estadounidense» en *Foreign Affairs en Español* vol. 2 N° 2, verano de 2002, pp. 52-66.
- Valls Pereira, Lía: «América Latina-Europa: La agenda pendiente» en *Foreign Affairs en Español* vol. 2 N° 2, verano de 2002, pp. 17-23.
- Zippel, Wulfdiether (ed.): *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten: Stand und Perspektiven*, Nomos, Baden-Baden, 2001.