

Entre los valores y los intereses

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras

El golpe de Estado en Honduras plantea un desafío para los actores extrarregionales como la Unión Europea. Aunque la UE condenó rápidamente la asonada militar y dispuso sanciones al gobierno de facto, demostrando la veloz reacción comunitaria en materia de política exterior, con el paso del tiempo comenzaron a registrarse algunas ambigüedades, motivadas por el cálculo geopolítico y el temor a la influencia de Hugo Chávez. A partir del caso Honduras, el artículo analiza las relaciones entre la UE y América Latina, en particular la tensión entre valores e intereses, y plantea posibles vías para profundizar los vínculos.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

■ La crisis de Honduras: un caso de prueba para las relaciones birregionales

El derrocamiento del presidente Manuel Zelaya en junio de 2009, mediante lo que solo puede ser calificado inequívocamente como un golpe de Estado, plantea un desafío para los actores extrarregionales como la Unión Europea, y ha puesto en cuestión el apego a los valores democráticos de instancias regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y su capacidad real para defenderlos. En la ambigüedad calculada de alguno de sus miembros, que ambas organizaciones

José Antonio Sanahuja: profesor de Relaciones Internacionales y director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Palabras claves: relaciones, diálogo, golpe de Estado, Unión Europea, América Latina, Honduras.

no dejaron de traslucir, más que la defensa de los principios democráticos lo que parece haber primado es el cálculo geopolítico y el temor al ascenso de Hugo Chávez y la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), lo que a la postre ha sido funcional a la estrategia de los golpistas hondureños. El golpe también puso a prueba los liderazgos regionales, tanto el de una Venezuela que sale debilitada como el de Brasil, cuya influencia regional parece no extenderse más allá del «tapón» del Darién, y en todo caso diluirse tan pronto aparece en escena Estados Unidos. Significó, también, la primera prueba para el gobierno de Barack Obama: por un lado, se vio forzado a implicarse en una crisis que se percibió como una molesta distracción respecto a otras agendas más perentorias, dentro y fuera de EEUU. Y, por otro, tuvo que maniobrar entre la rigidez de la oligarquía local y las expectativas, quizás tan elevadas como ilusorias, generadas tras su asunción como presidente de EEUU. Finalmente, el golpe en Honduras reclamó la atención de la UE y puso a prueba su capacidad de interlocución e influencia externa, en el contexto de una «asociación estratégica» que cumplía el décimo aniversario de la Cumbre de Río con la que en 1999 se quiso llevar esas relaciones al máximo nivel.

En una primera lectura, la respuesta de la UE a la crisis ha sido la que cabía esperar en términos de valores, objetivos y medios. El 1 de julio de 2009, apenas tres días después del golpe, la UE decidió suspender las negociaciones del «Acuerdo de Asociación» y anunció la cancelación de la VII Ronda, prevista para julio de ese año. El 20 de julio, al constatarse el fracaso de las gestiones del presidente de Costa Rica, Oscar Arias, la Comisión Europea congeló el desembolso de 65 millones de euros en concepto de apoyo presupuestario a Honduras. Los Estados miembros también restringieron sus contactos políticos y diplomáticos con el gobierno de facto y, a través de una declaración de la Presidencia de la UE del 24 de julio, anunciaron la suspensión de la ayuda bilateral, salvo la de carácter humanitario y a través de la sociedad civil. En las Conclusiones del Consejo de la UE del 15 de septiembre se reiteraban esas medidas y se planteaba la posibilidad de adoptar sanciones adicionales –dentro del tipo denominado *smart sanctions*– dirigidas específicamente a los miembros del gobierno hondureño.

En ese proceso, la política exterior y de seguridad común ha mostrado, una vez más, que su maquinaria está a punto y la UE respondió con prontitud, en consulta y diálogo con los socios latinoamericanos –si bien, una vez más, al descolgar el teléfono que la UE ya tiene instalado en Bruselas, no estaba muy claro a quién llamar en la región. ¿A la OEA? ¿Al Grupo de Río? ¿A Brasil? ¿Al SICA?–. La UE también ha sido capaz de acompañar la acción diplomática



© Nueva Sociedad / Wilmer Murillo 2010

Wilmer Murillo es un ilustrador nacido en Tegucigalpa, Honduras. En 2005 ingresó en la universidad para estudiar diseño gráfico. Su trabajo ha sido incluido en diversas publicaciones de Honduras, Estados Unidos, Argentina, Taiwán, Alemania y Suecia. Página web: <<http://wilmermurillo.com>>.

con medidas concretas dentro de los medios de acción previstos en la política exterior y de seguridad común. Al optar por un enfoque gradualista, la UE se reservaba cierto margen de acción para ir endureciendo su posición con nuevas sanciones –por ejemplo, el congelamiento de cuentas, restricciones de acceso y otras medidas individuales contra los golpistas o incluso la suspensión de las preferencias aduaneras del «SGP-plus» en materia de comercio–, en caso de que la situación se deteriorara y aumentaran las violaciones a los derechos humanos. En conjunto, se puede afirmar que ha existido cierta coherencia entre el compromiso con los principios y valores que conforman la identidad internacional de la UE como «actor normativo» y los medios de acción disponibles.

Sin embargo, al igual que en América Latina, la ambivalencia de algunos Estados miembros hacia una crisis en la que los principios colisionaban con los intereses y el pragmatismo fue evidente, tanto en su actuación bilateral como en las instituciones comunitarias. Hubo un debate interno en el seno de la UE donde se puso de manifiesto que algunos actores se dejaron envolver –en algunos casos, con cierto entusiasmo– en el galimatías jurídico con el que los golpistas pretendían cubrir su posición. En ciertos sectores se impuso una doctrina del «mal menor», que justificaba el golpe en nombre de la «amenaza chavista». Por su parte, ya en julio, 90 eurodiputados progresistas exigieron a la UE mayor contundencia. Algunas redes de ONG europeas y latinoamericanas, al tiempo que aplaudían las sanciones, criticaron el papel «ambiguo

La ambivalencia de muchos actores externos se reflejó en distintas propuestas de salida de la crisis, que coincidían en un retorno de Zelaya a la Presidencia, aunque en condiciones que le impidieran seguir adelante con su programa político ■

y contradictorio», sobre todo en un periodo en el que la UE estaba implicada en la negociación de distintos Acuerdos de Asociación con países y grupos de la región, que incluyen tres grandes capítulos: diálogo político fundamentado en la democracia, cooperación para el desarrollo y libre comercio.

A la postre, la ambivalencia de muchos actores externos se reflejó en distintas propuestas de salida de la crisis, que coincidían en un retorno de Zelaya a la Presidencia –imprescindible por cuestiones de principio y de «higiene democrática», pero también para «salvar la cara»–, aunque en condiciones que le impidieran seguir adelante con su

programa político¹. Esa política de «nadar y guardar la ropa» puede ser comprensible, pues Zelaya no era sino un líder oportunista surgido de las mismas filas de la oligarquía que ahora se volvía contra él, pero también comportaba altos costos. Al final, el incumplimiento de los acuerdos arbitrados en octubre de 2009 por el responsable de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Thomas Shannon, sin que Zelaya fuera restituido en el poder, dejó en evidencia la posición de los actores externos, más preocupados por una pronta «normalización» –e, indirectamente, por la neutralización de Zelaya– que por enfrentar al golpismo. Entre los intereses en juego, en Centroamérica y en la UE, se encontraría la intención de retomar lo antes posible las negociaciones para el Acuerdo de Asociación, de forma que pudiera firmarse en el primer semestre de 2010, durante la presidencia española de la UE.

El nombramiento de Roberto Micheletti como diputado vitalicio en enero de 2010, además de un recordatorio claro respecto a quién detenta el poder real en Honduras más allá de las formas democráticas, ha vuelto a poner de manifiesto que los golpistas actuaban a sabiendas de que contaban con un amplio margen de maniobra. Y, aunque se haya dejado prácticamente solo en su toma de posesión al presidente electo, Porfirio Lobo, se trata de un gesto que servirá poco para reparar el daño que la crisis hondureña ha causado a la reputación de los actores externos, incluyendo a la UE.

■ **Identidad, valores e intereses: la UE como «potencia normativa» en América Latina**

Pero más allá del caso hondureño y del inevitable debate intraeuropeo sobre la secuencia y el alcance de las medidas adoptadas, esta crisis invita a una reflexión más amplia sobre la naturaleza de la UE como «potencia civil» o «actor normativo». También plantea interrogantes sobre las capacidades y la influencia real de una política exterior basada en valores pero también en intereses, y sobre el papel de una «asociación birregional» que ha afirmado estar sustentada en un compromiso común con los valores democráticos².

En otras palabras, ¿qué papel tienen los valores en la acción de la UE como actor internacional y en la conformación de su identidad como tal? Desde los 70 se

1. Salvando las distancias, la intervención externa que restituyó a Jean-Bertrand Aristide en la Presidencia de Haití en 1994 funcionaba como precedente: se revirtió el golpe militar pero se descontó el periodo de gobierno de facto del que correspondía al presidente legítimo, con lo que este ya solo pudo ejercer unas pocas semanas. Ello invalidó el mandato popular y neutralizó su programa de gobierno, que EEUU rechazaba.

2. En la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de 2002 se aprobó un extenso documento sobre «Valores y principios compartidos» que explicita y formaliza esta idea.

ha empleado la expresión «potencia civil»³ para referirse a la singularidad de la UE como actor internacional y a su capacidad de ejercer influencia a través de medios no militares, así como a la proyección internacional de su *Zeitgeist* de integración. Calificada también como «potencia normativa», la UE es percibida –y se autopercibe– a partir de los valores propios del «internacionalismo liberal»: promoción del libre comercio, la democracia y los derechos humanos más allá de sus fronteras. Pero a ello se añaden rasgos propios de la experiencia europea: la promoción de la integración económica, de la «cohesión» y del «modelo social europeo»⁴. Paradójicamente, dotarse de capacidades bélicas refuerza ese carácter de «actor normativo», dado que las misiones militares de la Unión se limitarían a las originalmente llamadas «misiones Petersberg» de gestión de crisis, acción humanitaria y misiones de paz⁵.

Los valores son condición necesaria, pero no suficiente, para convertirse en un actor internacional (*actorness*). En su análisis ya clásico de la UE, Charlotte Bretherton y John Vogler identificaron cinco variables para analizar la capacidad de un grupo regional de transformarse en un actor internacional: a) compromiso compartido con una serie de valores y principios fundamentales; b) capacidad de identificar prioridades de política y de formular políticas coherentes; c) capacidad efectiva de negociar con otros actores; d) disponibilidad de instrumentos de política,

La promoción de ciertos valores ha sido un elemento central de la relación de la UE con América Latina y de su identidad como actor diferenciado respecto a otros actores relevantes, como EEUU ■

y capacidad de utilizarlos; y e) existencia de mecanismos internos de legitimación de los procesos decisivos y las prioridades políticas de la acción exterior⁶.

La promoción de ciertos valores ha sido un elemento central de la relación de la UE con América Latina y de su identidad como actor diferenciado respecto a otros actores relevantes, como EEUU. Esa relación nació en los años 70 como diálogo interparlamentario

3. François Duchêne: «The European Community and the Uncertainties of Interdependence» en Max Kohntamm y Wolfgang Hager (eds.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Macmillan, Londres, 1973.

4. Martin Holland: *The European Imperative. Economic and Social Cohesion in the 90s*, Spokesman, Nottingham, 1993.

5. Stelios Stavridis: «Why the 'Militarising' of the European Union is Strengthening the Concept of a 'Civilian Power Europe'», Robert Schuman Centre Working Paper N° 17, European University Institute, Florencia, 2001.

6. *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres 1999, p. 38.

birregional frente a los regímenes militares de América Latina. Continuó en los 80 como diálogo político entre la entonces Comunidad Europea y los gobiernos centroamericanos en el llamado «Diálogo de San José», y con otros países de la región en el Grupo de Contadora y Apoyo y después con el Grupo de Río. Esta dinámica se basaba, más que en intereses económicos, en un compromiso con la democracia, la paz y el desarrollo, y en intereses compartidos de seguridad, con el objetivo de promover soluciones negociadas a la crisis centroamericana al margen del enfrentamiento bipolar.

Sin embargo, la condición de la UE como «actor normativo» o «potencia civil» en sus relaciones con América Latina se ve debilitada por visibles problemas de coherencia de políticas. Ello ha deteriorado la imagen externa de la UE⁷; en los foros multilaterales se observa una clara disminución del apoyo que la UE suele reunir en torno de la defensa de los derechos humanos⁸.

Esto se explica por varios motivos. En primer lugar, hay que mencionar la opción por los acuerdos de libre comercio que, como se indicará, colisiona con la agenda de cohesión social y con criterios básicos de derechos humanos, en un contexto en el que varios países latinoamericanos consideran este tipo de acuerdo parte del denostado Consenso de Washington⁹. De esta forma, la UE, que durante mucho tiempo fue un actor que promovía reformas a favor de la cohesión social –reforma fiscal, políticas de inclusión social, igualdad de género, etc.– hoy es visto por sectores de las «nuevas izquierdas» latinoamericanas como un actor «neoliberal» no muy diferente a EEUU.

Un ejemplo de esas tensiones fue la decisión del Consejo de la UE de enero de 2009, con el respaldo de España, de abandonar la negociación interregional con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para firmar acuerdos bilaterales únicamente con los países dispuestos a aceptar el formato de acuerdo de libre comercio «OMC-plus», es decir Colombia y Perú, ante el rechazo de otros Estados, como Ecuador y Bolivia, a los capítulos sobre inversiones y propiedad intelectual. Es importante subrayar que esa decisión, que la UE

7. Sonia Lucarelli (dir.): *The External Image of the EU*, Garnet Working Paper N° 17/07, 2007, <www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/1707.pdf>; Lorenzo Fioramonti y Arlo Poletti: «Facing the Giant: Southern Perspectives on the European Union» en *Third World Quarterly* vol. 29 N° 1, 2008.

8. Richard Gowan y Francisca Brantner: *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR), Londres, septiembre de 2008.

9. Björn Hettne y Fredrik Söderbaum: «Civilian Power or Soft Imperialism?, The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism» en *European Foreign Affairs Review* vol. 10 N° 4, 2005, pp. 552-553.

inicialmente no quería adoptar, fue propiciada por la desunión de los países andinos. Pero adoptarla supone costos importantes para la credibilidad de la UE como «actor normativo». Por una parte, con esta medida la UE se desdice de su política de apoyo a la integración, al convertirse, aunque sea involuntariamente, en un factor de desunión de ese grupo. Por otra parte, la negociación bilateral con Colombia implica privilegiar el libre comercio sobre la situación de derechos humanos en ese país que, en un marcado contraste, ha impedido que EEUU ratifique un acuerdo de libre comercio bilateral ya firmado con Bogotá¹⁰. Por eso, todo indica que, a la hora de ratificar el acuerdo, pueden surgir dificultades en el Parlamento Europeo. En el caso de que este sea finalmente un acuerdo mixto –es decir, que afecte competencias de los Estados miembros y no solo de la Comunidad–, deberá ser ratificado por los parlamentos de los 27 Estados miembros, lo que puede suponer un costo político mucho más elevado para la UE¹¹.

En segundo lugar, hay que mencionar las tensiones causadas por la adopción, por parte de la UE, de la «directiva de retorno» de los inmigrantes, aprobada por el Parlamento Europeo en junio de 2008. La reacción latinoamericana fue de aparente sorpresa y perplejidad primero, e inmediatamente después de abierto rechazo, debido a que en las semanas y meses anteriores se había abordado esa cuestión en el marco iberoamericano, a través de un diálogo sectorial, y en la V Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Lima (Perú). Por lo tanto, no se esperaba una decisión unilateral de la UE en este sentido, que se desdecía de los consensos que se habían ido fraguando sobre la base de un enfoque de derechos. Por cierto, en la respuesta latinoamericana no deja de haber cierta hipocresía y oportunismo político, dados los marcos legales y el trato que reciben los inmigrantes en los propios países de la región. Pero en

10. Puede alegarse que, para los demócratas estadounidenses, el argumento de los derechos humanos no siempre es sincero: muchas veces funciona como coartada moral para los intereses proteccionistas. No obstante, el caso de los «falsos positivos» que estalló en Colombia en 2008 –jóvenes marginales secuestrados y asesinados por militares para ser presentados como guerrilleros abatidos y obtener ascensos y recompensas– o la reaparición de grupos paramilitares en 2010 hacen más difícil que tanto EEUU como la UE se conviertan en socios de Bogotá.

11. Para ilustrar esta cuestión, v. la entrevista a Fernando Cardesa, jefe de la Delegación de la Comisión en Colombia, publicada en la revista *Semana*. Cuando se le preguntó sobre los problemas que encaran las negociaciones, Cardesa respondió: «Básicamente no creemos que los derechos humanos sean un problema para las negociaciones, porque no son un elemento del acuerdo comercial». Esta respuesta puede ser correcta en términos estrictamente jurídicos –la obligación legal de introducir la cláusula de derechos humanos solo afecta a Acuerdos de Asociación más amplios–, pero los costos políticos son evidentes. Ver «Green Light for Colombia to Discuss FTA with the EU. Interview with Fernando Cardesa» en *Semana*, 2/2/2009, disponible en <www.semana.com/noticias-international/green-light-for-colombia-to-discuss-fta-with-the-eu/120357.aspx>.

realidad poco importa que la situación de los migrantes en Latinoamérica sea en muchos casos peor que en la UE: los argumentos latinoamericanos también son correctos y, sobre todo, han sido más audibles.

■ Las relaciones birregionales y el diálogo político en un mundo en cambio

¿Significa esto que la UE ha dejado de ser un «actor normativo», o que la base de intereses y valores sobre la que se apoyan las relaciones birregionales ya no está vigente? Es difícil responder de manera categórica a estas preguntas, pero lo que sí parece claro es que se están produciendo reajustes como resultado de los cambios experimentados en ambas regiones y en el contexto global.

Cada dos años, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe suponen un momento de revisión de las relaciones birregionales. La v Cumbre realizada en 2008 en Lima reveló, en una aparente paradoja, tanto el dinamismo de las relaciones como el menor interés que estas suscitan en ambas partes, al tiempo que reflejó las crecientes tensiones entre la relación interregional y las tendencias al bilateralismo¹², así como los dilemas entre los valores y los intereses.

Por una parte, el ascenso de Asia y de los países emergentes genera, tanto en América Latina como en la UE, más opciones para diversificar las relaciones exteriores y el acceso a los mercados. En consecuencia, el interés mutuo –y con él, la posibilidad de ejercer influencia política– parece disminuir. Además, ambas regiones experimentan cambios políticos –a la izquierda en América Latina, a la derecha en la UE– y se encuentran en un momento de revisión de sus respectivos proyectos de integración y de su posición e identidad en un sistema internacional marcado por cambios profundos en la distribución del poder.

¿La UE ha dejado de ser un «actor normativo», o la base de intereses y valores sobre la que se apoyan las relaciones birregionales ya no está vigente? Lo que parece claro es que se están produciendo reajustes como resultado de los cambios experimentados en ambas regiones y en el contexto global ■

12. Celestino del Arenal: «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», DT 36/2009, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

La UE atraviesa un prolongado periodo de irrelevancia autoinfligida, en buena medida como resultado del ensimismamiento y la crisis institucional y política debido al fallido proyecto constitucional y la posterior sanción del Tratado de Lisboa. Este Tratado, ya vigente, plantea retos que absorberán las energías de la UE durante algún tiempo. Los nombramientos de Herman van Rompuy y de Catherine Ashton al frente de las relaciones exteriores no parecen alterar esa tendencia, como indica la débil actuación de la UE en la Cumbre de Copenhague. Mientras tanto, la visión de largo plazo de crecimiento, competitividad y empleo de la «Estrategia de Lisboa» parece quedar a un lado ante las urgencias de la crisis económica. No hay opciones claras para la gestión de la diversidad social a la que conducen las migraciones, lo que genera tensiones políticas y sociales, y surgen nuevas prioridades de política exterior en las fronteras de la UE.

En América Latina, el voto popular ha dado lugar a un ciclo de izquierda surgido del rechazo a las reformas neoliberales, que busca estrategias de desarrollo eficaces frente a la pobreza y la desigualdad. La región también redefine las cartografías y las agendas de la integración regional, en respuesta al agotamiento del «regionalismo abierto» de los 90. Para algunos países, el ascenso de Asia reduce el atractivo de la integración, sobre todo si se percibe que carece de la flexibilidad necesaria para profundizar la relación con actores extrarregionales –del área Asia-Pacífico, EEUU o la UE–. Esto explica, en parte, la crisis de la CAN y del Mercosur. Sin embargo, también se afirman nuevas agendas de integración «posliberales», con un énfasis mayor en la dimensión política, de seguridad y de defensa, la coordinación de políticas de energía e infraestructura, las asimetrías y, en general, las cuestiones no comerciales, incluyendo la cooperación Sur-Sur. Esas agendas han cristalizado en el ALBA y, con mayores posibilidades de futuro, en Unasur¹³.

En ese contexto, ¿cuál es el sentido, si lo tiene, de la relación entre la UE y América Latina? En los 80, este vínculo respondió a los imperativos de la democracia y la paz, con el objetivo de encontrar mayores márgenes de actuación en el escenario de la Guerra Fría. Desde los 90, el regionalismo y la relación interregional apuntaron a mejorar la gestión de interdependencias comunes generadas por la «sociedad del riesgo global», ampliar la provisión de bienes públicos globales y regionales y promover la gobernanza de la globalización mediante un multilateralismo eficaz.

13. J.A. Sanahuja: «La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal» en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.): *La construcción de una región. Unasur y la integración en América del Sur*, Cidob, Barcelona, 2010, pp. 87-134.

Estas cuestiones continúan vigentes. La actuación de la UE hacia América Latina sigue basada, en principio, en una matriz «interregionalista» sustentada en la idea de que América Latina necesita grupos regionales fuertes, tanto para su desarrollo como para constituirse en un socio sólido de la UE en la gobernanza de la globalización. Sin embargo, esa matriz parece debilitarse ante la fragmentación que caracteriza a la región, lo que lleva a una «bilateralización» de las relaciones: la UE ya ha ofrecido una «asociación estratégica» diferenciada a Brasil y México y, ante la crisis de la CAN, ha optado por acuerdos bilaterales con Perú y Colombia.

Es cierto que ambas regiones consideran que el multilateralismo no es una opción sino una necesidad y un imperativo. Si abandonan esta idea, ¿qué otros actores van a hacerlo? La UE y América Latina se ven a sí mismas como participantes activos del sistema multilateral y consideran que su contribución es esencial para sostener las normas, los regímenes y las organizaciones que, pese a todo, tratan de asegurar cierta gobernanza global. Esto es, además, parte de la identidad y de la imagen en relación con otros actores internacionales, en particular EEUU.

La diferencia es que América Latina desarrolla un «multilateralismo defensivo», que percibe como amenaza las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. Esta visión es comprensible, pues se basa en una experiencia histórica en la que la retórica democrática a menudo se ha empleado para justificar la intervención externa y el imperialismo. Desde esta perspectiva, el sistema multilateral debe ser, sobre todo, una garantía del respeto a la soberanía nacional, una ventana de oportunidad para la proyección internacional del Estado, un instrumento para satisfacer intereses que generalmente se definen a escala nacional y una arena en la que obtener más recursos de los países ricos. La UE, por el contrario, adopta una visión más «cosmopolita» del multilateralismo, percibido como el mecanismo más eficaz y legítimo para satisfacer unos intereses que se definen en mayor medida en términos globales o regionales,

La actuación de la UE hacia América Latina sigue basada, en principio, en una matriz «interregionalista» sustentada en la idea de que América Latina necesita grupos regionales fuertes, tanto para su desarrollo como para constituirse en un socio sólido de la UE en la gobernanza de la globalización ■

facilitar la provisión de bienes públicos globales y contribuir a la gobernanza global. Esta visión «cosmopolita», de raíces kantianas, se basa en la experiencia de soberanía compartida de la UE. Sin embargo, es vista con recelo en América Latina, y las divisiones internas en el seno de la UE y sus frecuentes «dobles raseros» no ayudan a promoverla. A la postre, ello contribuye a explicar las visibles diferencias que existen entre ambas regiones en asuntos como el cambio climático, la reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las normas relativas al uso de la fuerza o el principio de «Responsabilidad de Proteger»¹⁴.

Esto es resultado de marcadas carencias en la comprensión mutua, que a menudo llevan al uso de categorías inadecuadas, como el «populismo» latinoamericano o el «neoliberalismo» europeo, que no ayudan a entender los

cambios que se dan en ambas regiones y que derivan en una construcción del «otro» basada en estereotipos.

Para que el diálogo político UE-América Latina y el Caribe contribuya de manera eficaz a abordar asuntos de interés común es necesario avanzar en una revisión de su sentido, agenda y formato. Se requiere una agenda más sustancial, enfocada a la gestión de interdependencias comunes y a cuestiones en las que se requiere más y mejor regulación internacional ■

Para que el diálogo político UE-América Latina y el Caribe contribuya de manera eficaz al conocimiento mutuo, a abordar asuntos de interés común y a la conformación de las reglas y las instituciones del orden multilateral, es necesario avanzar en una revisión de su sentido, agenda y formato. Se requiere una agenda más sustancial, enfocada a la gestión de interdependencias comunes y a cuestiones en las que se requiere más y mejor regulación internacional. Por otro lado, las relaciones nacieron, hace ya más de tres décadas,

de los vínculos tejidos por las internacionales políticas y los actores sociales. En ambas regiones, el debilitamiento de los partidos y la aparición de nuevos actores políticos han diluido esos lazos y han deteriorado la comprensión mutua. Reactivarlos requiere entonces de un diálogo más abierto y transparente, y articulado con los foros de participación social. Para ello resulta oportuna la creación de una Fundación UE-América Latina y el Caribe, acordada en la

14. Christian Freres y José Antonio Sanahuja: *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Icaria / ICEI, Barcelona, 2006.

Cumbre de Lima, como instancia independiente, permanente y flexible de preparación y seguimiento y, en su caso, de ejecución de los mandatos de las Cumbres y de otras instancias de diálogo, de articulación de la participación de distintos actores y de promoción, análisis y estudio de las relaciones bi-regionales.

■ Una agenda birregional para la cohesión social

La formulación de agendas de desarrollo para la inclusión social es una de las claves del actual ciclo político latinoamericano, en el que la histórica exclusión social se ve agravada por las presiones de la globalización. La UE también trata de adaptar su modelo de cohesión social a esas presiones y a los nuevos desafíos de la ampliación y las migraciones. Por todo ello, es importante asumir la cohesión como un desafío común y no solo como un problema latinoamericano sobre el que la UE da más consejos que recursos u oportunidades comerciales. La agenda de la cohesión social es, en primer lugar, una agenda común, aunque se adapte a las condiciones de cada región.

Esto supone, en relación con América Latina, una actuación integral, que contemple tanto los equilibrios macroeconómicos y las políticas favorables al crecimiento como aquellas orientadas a la redistribución, en particular las reformas fiscales, para asegurar la sostenibilidad de la inversión pública en el sector productivo y en las políticas sociales más allá de bonanzas exportadoras. En el diálogo birregional esta cuestión ya se ha abordado, pero hay que ir más allá de los pronunciamientos genéricos y dar seguimiento a los resultados a partir de metas indicativas (*benchmarking*) basadas en los indicadores que cada región ha ido estableciendo (en el marco de la Estrategia de Lisboa de la UE y de indicadores de cohesión social de la Cepal en América Latina).

Esto implica, para la UE, abordar la difícil relación entre la cohesión económica, social y territorial y los Acuerdos de Asociación, ya que estos comportan un proceso de liberalización económica profunda que puede no contribuir –e incluso ser contraria– a los objetivos de cohesión. Ello supone contemplar adecuadamente las asimetrías mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo, las excepciones en sectores sensibles, así como un enfoque distinto de la ayuda al desarrollo, que no se limite a los Objetivos del Milenio, para respaldar políticas para la transformación productiva y atenuar los costos del ajuste. Instrumentos regionales como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), ya en funcionamiento,

y el Fondo de Cohesión anunciado por el convenio de unión aduanera centroamericana, constituyen oportunidades de «cooperación triangular» para esos objetivos. La UE lanzaría una significativa apuesta política si otorgara apoyo financiero a estos instrumentos.

Los crecientes flujos migratorios, dentro y desde América Latina, constituyen un problema central para la cohesión social que requiere de una regulación adecuada no basada solo, ni principalmente, en políticas migratorias nacionales.

Para la UE, la cuestión central es cómo conciliar la demanda latinoamericana de mejor trato para sus emigrantes con el desarrollo de una política europea de migración y asilo, en cuyo desarrollo se inscribe la «directiva de retorno» adoptada en 2008 ■

Para la UE, la cuestión central es cómo conciliar la demanda latinoamericana de mejor trato para sus emigrantes con el desarrollo de una política europea de migración y asilo, en cuyo desarrollo se inscribe la «directiva de retorno» adoptada en 2008 y rechazada por los países latinoamericanos. Este dilema pesa en el diálogo eurolatinoamericano sobre migraciones apenas iniciado, que debería promover consensos basados en el respeto a los derechos laborales y de ciudadanía, así como en

la gestión adecuada de los mercados laborales, evitando enfoques dominados por la seguridad. Ello supondría regímenes más flexibles de movilidad de los trabajadores, que permitan la migración temporal y la unificación familiar, así como el reconocimiento, con las debidas garantías, de títulos y diplomas, el mutuo reconocimiento y la acumulación de contribuciones de seguridad social, el apoyo a las remesas y la coherencia entre políticas migratorias basadas en un enfoque de derechos y las políticas internas, en particular en materia de visados.

■ **Acuerdos de Asociación, integración regional y cooperación al desarrollo**

La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2005, «Una asociación reforzada entre la UE y América Latina», la Declaración de Lima de 2008 y la Comunicación de 2009 «Una asociación de actores globales»¹⁵, reafirman el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación entre la UE y todos los países y grupos regionales latinoamericanos. Esa estrategia se basó en el mapa de la

15. Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina», COM (2005) 636 final, Bruselas, 8 de diciembre de 2005.

integración de los 90, con acuerdos bilaterales con los países al margen de los procesos de integración (México y Chile) y negociaciones en curso para la firma de acuerdos con el Mercosur, la CAN y el SICA.

Estas negociaciones se encuentran en distintas fases, y las dificultades comerciales hacen necesario recordar el sentido eminentemente político de estos acuerdos y lograr un enfoque más integrado en el seno de la Comisión entre la ortodoxia liberal de la Dirección de Comercio y la visión más política de la Dirección de Relaciones Exteriores. Es necesario evitar que esas dificultades –en particular, en la negociación entre la UE y la CAN– lleven a un falso dilema entre «todo o nada», siendo «todo» el formato convencional de acuerdo «OMC-plus», y «nada» la firma de acuerdos bilaterales solo con quienes acepten los capítulos sobre inversiones y propiedad intelectual. La opción bilateral genera altos costos en la credibilidad de ambos grupos. Daña, además, el proceso de convergencia entre la CAN y el Mercosur. En cambio, un formato más flexible podría contribuir a compatibilizar distintos ritmos de liberalización y ayudaría a superar ese dilema. En ese sentido, es importante asegurar el cumplimiento del compromiso de la Cumbre de Lima de prestar «una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de los países miembros de la CAN, tomando en cuenta las asimetrías entre y al interior de las regiones y la necesidad de flexibilidad, según corresponda, por parte de la UE».

Es importante recordar que, como instrumentos de desarrollo, los Acuerdos de Asociación son particularmente importantes para los países de renta media de América Latina. En estos países, estos acuerdos tienen un papel más importante que las transferencias de ayuda, ya que aseguran el acceso a mercados externos, promueven la inversión extranjera, incentivan la innovación y la competitividad y proporcionan un marco regulatorio estable y seguro. Sin embargo, para que contribuyan al desarrollo es necesario el reconocimiento de las asimetrías y un diseño que deje cierto margen de maniobra para la aplicación de políticas activas que permitan atenuar los costos del ajuste y promover políticas de transformación productiva y mejora de la competitividad. Esto último también supone un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas, la facilitación del comercio y la conexión física, las capacidades comerciales, la cooperación educativa, científica y tecnológica y la adopción de políticas comunes en los grupos de integración regional.

A estas razones se suman los cambios que se están produciendo en el mapa y las agendas de la integración, que van más allá de la liberalización comercial

y se extienden a campos como la cooperación política, la paz y la seguridad, así como políticas sectoriales de integración de infraestructura de transporte y energía y corrección de las asimetrías regionales en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial.

En relación con América Latina, la UE ha realizado un notable esfuerzo de adaptación. No obstante, es importante mantener la cooperación con la región, de forma tal que el compromiso de la UE y de los Estados miembros con los Objetivos del Milenio no lleve a la retirada de donantes y la reducción de la ayuda. Por otro lado, es necesaria una reflexión sobre las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza en los países de renta media, que han de ser distintas a la que se suelen llevar a cabo en países más pobres¹⁶.

La crisis económica de 2009 también ha puesto de relieve las limitaciones de la ayuda y la importancia de las cuestiones sistémicas. Con asignaciones de cerca de 1.000 millones de dólares al año, la Comisión Europea es el tercer donante más importante de América Latina, detrás de EEUU y España¹⁷. Sin embargo, para los países de mayor población y renta estos aportes son poco importantes en comparación con los flujos privados, en particular la inversión extranjera, las remesas y las exportaciones.

En los países andinos y centroamericanos de menor desarrollo es necesario recurrir a instrumentos como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial. Es en esos países donde la ayuda puede amortiguar más el impacto fiscal de la crisis. Pero en los países de renta media-alta es importante prestar más atención a cuestiones como la estabilidad macroeconómica y del sistema financiero internacional –de forma que puedan seguir captando recursos procedentes de otras fuentes de financiamiento externo–, el fortalecimiento de las capacidades institucionales o de diseño de políticas y la mejora de las políticas públicas, las reformas tributarias que aseguren políticas redistributivas y de inversión en capital humano, las capacidades productivas nacionales y las políticas de mejora de la competitividad, en particular la inversión en infraestructura, investigación, desarrollo e innovación (I+D+I).

16. José Antonio Alonso (dir.): *Cooperación con países de renta intermedia*, Editorial Complutense / ICEI, Madrid, 2007.

17. Si sumamos la ayuda bilateral de los Estados miembros y de la Comisión, el total supone dos veces la aportada por EEUU, alcanzando los 4.000 millones de dólares. Pero estas cifras son el resultado de una operación aritmética más que la expresión numérica de una actuación común, que aún no existe debido a un recurrente déficit de coordinación.

Finalmente, el medio ambiente y la energía se han convertido en un nuevo eje del diálogo y la cooperación birregional. Este diálogo tiene una dimensión multilateral: la necesidad de acuerdos sobre el calentamiento global y la gobernanza internacional en esta materia.

Convertir la energía en un eje de la integración es otro componente de esta agenda. Esto aún no ha ocurrido debido a la fragmentación de los mercados y los distintos marcos reguladores y la primacía de políticas nacionales. La cooperación de la UE puede promover la interconexión física, la creación de mercados comunes y la adopción de una estrategia regional de seguridad energética, aún ausente. Existen también posibilidades de cooperación en materia de fuentes renovables: transferencia de tecnología, diseño de marcos jurídicos y sistemas de incentivos, y financiación de inversiones.

El incremento de la cooperación Sur-Sur confirma el creciente protagonismo de los países latinoamericanos más avanzados. Ello abre oportunidades para la «cooperación triangular», que permitiría la movilización de recursos adicionales. En algunos aspectos, los programas regionales de la UE y su enfoque de trabajo con redes de actores descentralizados pueden promover este tipo de cooperación.

■ Reflexiones finales

Las frecuentes y justificadas quejas respecto a la escasa importancia de América Latina en las relaciones exteriores de la UE no deberían conducir a una valoración inadecuada de la intensidad que estas han alcanzado. Lejos de la excepcionalidad de sus inicios, hoy se encuentran plenamente incorporadas a la pauta regular de las relaciones exteriores de la UE. Y, aunque es cierto que siguen caracterizadas por la asimetría y que para la UE hay otras prioridades, no es verdad que sean irrelevantes, aunque a veces parecen avanzar más por inercia institucional.

Lo anterior no supone que las relaciones discurren por cauces puramente rutinarios o «en piloto automático», ya que tienen ante sí

Las frecuentes quejas respecto a la escasa importancia de América Latina en las relaciones exteriores de la UE no deberían conducir a una valoración inadecuada de la intensidad que estas han alcanzado. Lejos de la excepcionalidad de sus inicios, hoy se encuentran plenamente incorporadas a la pauta regular de las relaciones exteriores ■

importantes dilemas, relacionados en gran medida con los cambios que se han producido en los respectivos contextos regionales, así como en un escenario global caracterizado por la crisis y la incertidumbre. En primer lugar, la relación se debate entre su tradicional pauta interregional y la tendencia al bilateralismo. Aunque los procesos de integración latinoamericanos y el compromiso de la UE definieron una pauta de relación «grupo a grupo», se está afirmando una opción bilateral. Esto es resultado de la voluntad de la UE de otorgar un trato preferente a Brasil y México, la crisis de la CAN y el rechazo de Bolivia y Ecuador a un acuerdo considerado «neoliberal». Sin duda, esa opción puede permitir políticas mejor adaptadas a la creciente heterogeneidad de la región. Pero ello también comporta riesgos: puede convertir a la UE, a su pesar, en un factor adicional que contribuye a la crisis de la integración en lugar de ser un «federador externo». Por otro lado, puede llevar a un peligroso alineamiento de la UE en el contexto de fractura política regional. Frente a ello, parece más lógica una revisión de la estrategia regionalista de la UE, apoyando instancias como la Unasur, cuyo potencial para la estabilización de la región ya se ha puesto de manifiesto.

Un segundo dilema, entre multilateralismo y regionalismo, lo plantea la evolución de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su fracaso, que parece definitivo, ha animado el enésimo intento de reactivación de las negociaciones entre la UE y el Mercosur. A ello también contribuye la «ventana de oportunidad» que supone la revisión de la Política Agrícola Común (PAC) iniciada en 2009. Sin embargo, no han disminuido un ápice las dificultades que supone la posición de algunos Estados miembros, como Francia o España, o la resistencia a hacer concesiones en el sector industrial y de servicios de Argentina o Brasil. Ello no augura una fácil resolución de esa negociación, que fue lanzada hace ya 16 años.

El tercer dilema se plantea en la orientación y los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo. Esa política ha de responder a las particulares necesidades de los países de renta media y los Acuerdos de Asociación: reforma institucional, políticas para la cohesión social, apoyo a la competitividad internacional. Por otro lado, las exigencias de los Objetivos del Milenio suponen una paulatina retirada de los donantes europeos de América Latina y una mayor concentración de la ayuda en los países más pobres del África subsahariana y Asia.

El golpe de Estado y la crisis política hondureña han planteado un dilema adicional a la tensión entre intereses y valores. La asociación birregional

entre la UE y América Latina no ha salido bien parada. Dicha asociación está basada en un compromiso compartido con los valores democráticos que informan tanto el ordenamiento interno como la política exterior de los países a un lado y otro del Atlántico. Aunque algunos países han sido consecuentes con ese compromiso –en

particular los miembros del Mercosur y, en la UE, España–, de todos modos han terminado predominando la ambivalencia y el cálculo político a la hora de afrontar el embrollo hondureño. Al final, la salida ha dañado a todos.

El golpe de Estado y la crisis política hondureña han planteado un dilema adicional a la tensión entre intereses y valores. La asociación birregional entre la UE y América Latina no ha salido bien parada ■

Finalmente, el escenario de crisis económica global y los profundos cambios que se observan en la gobernanza del sistema internacional, con la emergencia del G-20 y las iniciativas de reforma de las organizaciones de Bretton Woods, reclaman a la UE y a América Latina una reflexión más profunda sobre el sentido de las relaciones birregionales. ¿Han de ser, como hasta ahora, el marco para afrontar los problemas centrales de esa relación birregional o, por el contrario, deben constituirse en un foro de concertación y generación de iniciativas para una gobernanza democrática, legítima y eficaz del sistema internacional? ¿Pueden configurarse como un elemento constitutivo de un «nuevo multilateralismo»? ¿Serán la UE y los distintos grupos regionales de América Latina actores globales capaces de asumir esos desafíos? A ello puede contribuir la consolidación de la Unasur, de momento más un proyecto que un actor efectivo, y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, si es que ello permite que la UE deje atrás su «ensimismamiento institucional»... y también la irrelevancia autoinfligida en los asuntos internacionales. ☒

Bibliografía

- Comisión Europea: *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM (2009) 495/3, Bruselas, 30 de septiembre de 2009.
- Da Motta Veiga, Pedro y Sandra Ríos: *O Regionalismo Pós-liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, LC/L-2776-P, Serie Comercio Internacional N° 62, Cepal, Santiago de Chile, julio de 2007.
- Parlamento Europeo: *Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, 2005/2241(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006, A6-0047/2006.

- Sanahuja, José Antonio: «Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración en América Latina» en Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y J. A. Sanahuja (eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, DT N° 15, Fundación Carolina / ICEI, Madrid, 2007, pp. 1-41, disponible en <www.fride.org/publicacion/241/sirve-el-dialogo-politico-entre-la-union-europea-y-america-latina>.
- Sanahuja, José Antonio: *La efectividad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Balance y perspectivas*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, Bruselas, abril de 2008.
- Sanahuja, José Antonio: «La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa» en Fernando Carrillo Flórez: *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Europea / Programa Eurosocial / Plural, La Paz, 2008, pp. 65-99.

PÁGINAS

Marzo de 2010
Lima
N° 217

ARTÍCULOS: La mesa de la vida. **Gustavo Gutiérrez**, Ronaldo Muñoz. Hombre de Dios y maestro por su consecuencia y ejemplo. **Gastón Garatea Yori, ssc**, Gustavo Gutiérrez. Maestro en Sagrada Teología. El Centro de Estudios y Publicaciones 40 años al servicio del país y de la Iglesia. Cuarenta años de economía en América Latina. **Javier M. Iguñiz Echeverría**, Décadas intensas y vigencia de una aspiración liberadora. **Rolando Ames**, Cuarenta años caminando por el desierto. **Pilar Coll Torrente**, El Hoy que será Mañana y el Ayer que es Todavía. **Consuelo de Prado, op**, Actuar como ciudadanos y cristianos. Reflexiones sobre fe y justicia. **Gonzalo Gamio Gehri**, El CEP, un servicio a la Iglesia. **Máximo Vega Centeno**, Lo que guardamos en el corazón. **Víctor Ramos**, Vale la pena celebrarlo, 40 años acompañando la práctica pastoral de nuestra Iglesia peruana. **José María Rojo García**, Una simpatía inmensa lo ha penetrado todo. **Rosario Valdeavellano Roca Rey, rscj**, El tiempo vuela, el tiempo pasa... **Manuel Vassallo**, Si quieres promover la paz, protege la creación. Mensaje de Benedicto XVI para la Jornada Mundial de la Paz 2010. La verdad sobre Bagua traerá la paz. Superiores Mayores de la Conferencia de Religiosos del Perú. Carta del Padre General de los jesuitas.

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Camilo Carrillo 479, Jesús María – Apdo. 11-0107 – Lima 11, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas-cep@amauta.rcp.net.pe>, Página web: <www.cep.com.pe>.