

¿CÓMO DESPERTAR A LA BELLA DURMIENTE? LAS RELACIONES ADORMECIDAS ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA*

Petra BENDEL

Mi acceso personal a este tema data de los años noventa, cuando, como estudiante de doctorado con Dieter Nohlen, investigadora del Instituto de Ciencia Política de Heidelberg y, posteriormente, colaboradora del Instituto de Estudios Iberoamericanos (hoy: GIGA) de Hamburgo, tuve la posibilidad de participar en varios proyectos de investigación sobre la democratización y la gobernabilidad en Centroamérica, donde colaboré, entre otras instituciones, en un proyecto de Dieter Nohlen con el Programa CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.¹ Además, mientras aún estaba trabajando en mi tesis de doctorado que Dieter Nohlen dirigió,² tuve la posibilidad de formar parte de distintas misiones de observación electoral, entonces organizadas precisamente por la Unión Europea en su programa de fomento a la democracia en América Latina. Desde entonces, las democracias latinoamericana-

* Ponencia presentada en el IV Congreso ALACIP, San José de Costa Rica, el 6 de agosto de 2008 y actualizada para esta publicación.

¹ Nohlen, Dieter, *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993; Nohlen, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007; Nohlen, Dieter, *Elections in the Americas: A Data Handbook*, Oxford, South America, Oxford University Press, 2003, vol. II; Bendel, Petra y Nohlen, Dieter, "Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?" [Democratización en América latina: ¿qué tanto rinde la transformación?], en Bendel, Petra (ed.), *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den neunziger Jahren* [Centroamérica: ¿paz-democracia-desarrollo? Perspectivas políticas y económicas en los años noventa], Hamburgo, Frankfurt-Meno, Institut für Iberoamerika-Kunde, 1993, pp. 11-40.

² Bendel, Petra, *Parteiensysteme in Zentralamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren* [Sistemas de partidos en Centroamérica. Tipologías y factores explicativos], Opladen, 1996.

nas han crecido y madurado, aunque en algunos países también han sufrido retrocesos.³ A estas alturas poco podremos agregar ya nosotros los europeos al tema de la democracia latinoamericana, y mucho menos a la de Costa Rica, que no pudieran exponer los compañeros latinoamericanos mismos.

Lo que sí me sigue pareciendo interesante enfocar, tanto desde la perspectiva europea como desde la latinoamericana, son las relaciones actuales entre los dos continentes que siempre han sido determinadas por el interés en el fomento de la democracia. Pero seamos sinceros: un artículo así corre el riesgo de quedar bastante corto, pues a pesar de las numerosas declaraciones retóricas en el diálogo político, de hecho las relaciones birregionales (interregionales) hoy parecen estar bastante adormecidas o estancadas. Varios autores⁴ incluso han destacado que la relación birregional (interregional) incluso continúa perdiendo importancia, perdiendo su institucionalización y legitimidad políticas. Cabe preguntarse, entonces, cuáles son las condiciones marco en las que estas relaciones se desarrollan, cómo se manifiesta su estancamiento, por qué se está produciendo y, por último, cuáles pueden ser las perspectivas para reavivarlas. Después de España y Portugal, Alemania se cuenta entre aquellos Estados miembros de la Unión Europea que mayor interés han demostrado en cooperar en mayor medida con América Latina.

³ Véase Nohlen, Dieter, *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993; Nohlen, Dieter, "Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika? Probleme demokratischen Regierens in der dritten Transition" [¿Justicia social en Latinoamérica? Problemas del gobierno democrático en la tercera transición], en Bendel, Petra y Krennerich, Michael (eds.), *Soziale Gerechtigkeit: Analysen zu Lateinamerika* [Justicia social: análisis sobre Latinoamérica], Frankfurt, Meno, 2002, pp. 177-193; Bendel et al. (eds.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen* [Entre la democracia y la dictadura. Acerca de la concepción y empiria de las zonas grises de la democracia], Opladen, 2002; Krennerich, Michael, "Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren" [Democracia en América Latina. Un inventario después del renacimiento hace 25 años], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003. B 38-39.

⁴ Gratius, Susanne, "Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?" [¿Juega Europa aún un papel en América Latina?], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, pp. 38-39; Freres, Christian et al. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo núm. 15, Madrid, Fundación Carolina CeALCI, 2005; Maihold, Günther, "Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika" [Después de la Cumbre de Viena. La difícil búsqueda de una relación especial con Latinoamérica por parte de Europa], *Ibero-Analysen*, Cuaderno 19, junio de 2006.

A pesar de que el subcontinente latinoamericano no ha estado precisamente en el centro de la política exterior europea —si es que ésta existe—, parece que tanto los politólogos como las élites políticas son muy conscientes de que sí merece la pena cooperar entre países que comparten tantas características culturales y políticas. Manfred Mols, politólogo alemán, comenta que América Latina es, aparte de los Estados Unidos, aquella región de ultramar que más cercana se encuentra a Europa. En muchos discursos de las cumbres birregionales (interregionales) los jefes de Estado y de gobierno han destacado esta cercanía que compartimos. En la segunda cumbre birregional de Madrid, en 2002, incluso firmaron un documento de “Valores y posiciones comunes”. Esto es también lo que la comisaria para las Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Benita Ferrero-Waldner, ha subrayado repetidamente. El Parlamento Alemán, el *Bundestag*, ha declarado que quiere reavivar las relaciones con América Latina, y lo mismo subrayó la canciller Ángela Merkel cuando visitó el subcontinente en 2008, siempre haciendo referencia a la relación histórica entre ambas regiones. Parece, entonces, que nos acercamos a la Bella Durmiente que tan sólo necesita un beso para volver a despertarse. ¿O será todo un empuje?

Y es que este enfoque que tanto destaca las semejanzas y las relaciones históricas entre las dos regiones parece un poco “idealista” y ser últimamente mera retórica, si lo contrastamos con el hecho de que la mayoría de las cumbres europeo-latinoamericanas han terminado sin fijar declaraciones realmente vinculantes. Esto también es cierto para la última Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Lima en mayo de 2008.

I. CONDICIONES MARCO PARA LA COOPERACIÓN: INTERESES Y RELACIONES INTERNACIONALES

Ahora bien, si partiéramos de un enfoque más “realista”, deberíamos admitir que aparte de las “ideas” y las bases culturales también nos unen intereses: la misma comisaria Ferrero-Waldner y el presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, destacan que los latinoamericanos y los europeos tenemos sobre todo dos grandes áreas de preocupación en común: la cohesión social por un lado, es decir, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, y el cambio climático por el otro. Otra área a veces destacada sería la de la política de inmigración. Además, identificaríamos la lucha contra el contrabando de drogas (narcotráfico) y la delin-

cuencia organizada, así como la lucha antiterrorista, como lo subrayan también estas cumbres de consulta con el Grupo Río. Un enfoque realista finalmente tampoco puede cerrar los ojos ante el hecho de que Europa tiene claros intereses energéticos y de materias primas en la región latinoamericana. América Latina adquiere cada vez más importancia porque dispone de recursos energéticos importantes. La Unión Europea por supuesto está muy interesada en el etanol y el bioalcohol, de manera que ya se ha establecido un diálogo sobre bioenergía entre el comisario para la Energía en la UE y el de Brasil. Bolivia juega un papel cada vez más importante al igual que Venezuela. Claro que estas metas acusan conflictos incluso entre sí: por ejemplo, una directiva de la Unión Europea prescribe que un 10% de la gasolina tiene que contener bioetanol que no podemos cubrir con nuestra propia producción: una quinta parte de él es importado de soya de Brasil, Argentina y Paraguay. Con ello, no contribuimos precisamente a la protección climática. Y queda abierto al debate de cómo podemos compatibilizar el uso del etanol con la protección del medio ambiente y con la justicia social.

Frente a ello, los temas tradicionales del diálogo político entre ambas regiones, como lo son el de la democracia y la gobernabilidad, de hecho han pasado a un segundo plano. Recientemente, además, ha sido la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio (COM 2005/0391) la que ha pesado fuertemente en las relaciones interregionales. Por supuesto, esto es un tema muy sensible y se comprende que las reacciones de algunos presidentes latinoamericanos resultaron muy fuertes. Voy a indagar un poco más en este tópico más adelante. Pero lo que el tema de la inmigración, el del uso de los recursos energéticos y las cuestiones del libre comercio demuestran es que dentro de las voces europeas se escuchan muchas críticas frente a las posiciones que se toman en las cumbres birregionales. La Unión Europea desde luego (y por suerte) no es, y aquí salgo de la perspectiva realista, solamente una Europa de gobiernos. Es más bien un concierto —y muchas veces toda una cacofonía— de diferentes voces que critican las posiciones articuladas en el Consejo y que a ratos incluso llegan a imponerse.

Con miras a las relaciones internacionales, una perspectiva realista enfocaría ante todo la competencia que actualmente existe en el plano inter-

nacional. Analizar las relaciones interregionales implica en primer lugar y necesariamente tener en cuenta a un tercer actor: los Estados Unidos. Entre ellos, los tres *players* forman un triángulo evidentemente asimétrico. No hay una competencia económica real entre Europa y los Estados Unidos por América Latina: los datos indican, por el contrario, que los Estados Unidos superan con creces a la UE tanto en inversiones como en el comercio. Una colega politóloga alemana, Susanne Gratius,⁵ escribe que la relación transatlántica está más bien marcada por una “división de trabajo” en la región: mientras el área caribeña de México a Colombia está fuertemente concentrada, en su política exterior, hacia los Estados Unidos, el Mercosur aun parece ser más bien “dominio europeo”. Esto es cierto para la presencia tanto económica como de cooperación al desarrollo. Sin embargo, según la divisa *trade not aid*, la política estadounidense hacia América Latina está dominada por intereses económicos, mientras que la europea está centrada aún en la tradicional cooperación entre norte y sur. Por lo tanto, la Unión Europea es, para América Latina, el mayor socio en materia de desarrollo,⁶ mientras los Estados Unidos representan su mayor mercado de consumo y suministrador de mercancías —los Estados del continente americano realizan casi dos terceras partes del intercambio económico entre sí, y los europeos poco contribuyen a ello. Para las relaciones comerciales de la

⁵ Gratius, Susanne, *op. cit.*, nota 4.

⁶ La Unión Europea es, con un 38.5%, el mayor socio de la cooperación al desarrollo (Estados Unidos: 27.2%). Estados Unidos concentra su cooperación en los países andinos, en primer lugar en el Plan Colombia (228 millones de dólares, una cuarta parte de la cooperación al desarrollo). Centroamérica, en cambio, aún representa la región más fomentada por la Unión Europea. A pesar de que la posición latinoamericana en la ayuda bilateral se ha mantenido aproximadamente constante, en la ayuda de la Comisión Europea, está en el último lugar: de un total de 9.3 millones de euros, América Latina recibe tan sólo 429 millones, es decir un 4%, con ello se encuentra muy por detrás de los países de Asia, Caribe y Pacífico (AKP), de los MENA y Asia. Junto con Asia, Latinoamérica forma parte de la línea del presupuesto de los llamados países no-asociados. Esta ayuda está siendo cada vez más condicionada: su otorgamiento se condiciona a factores de reformas fiscales, *good governance* y programas de lucha contra la pobreza. Las pautas de la cooperación al desarrollo no siguen a las de los diálogos entre regiones, sino que son más bien dominadas por la cooperación bilateral: un 72% son cooperación bilateral. Entre 1996 y 2006, 3,400 millones de Euros se dedicaron a la cooperación al desarrollo, entre ellos 15% a Nicaragua, 12% a Bolivia y 11% a Honduras, mientras todos los demás países recibieron menos de 9%. Después del conflicto centroamericano, siempre se ha tenido un enfoque especial en esta subregión. En ello, el donante más importante es España (ya no Alemania), que dedica más de la mitad de toda su cooperación al desarrollo a América Latina.

Unión Europea, en cambio, América Latina es incluso menos importante que Suiza.

Además, los intereses de la Unión Europea se diversifican: se concentran cada vez más en África en relación con la cooperación —porque la pobreza africana nos afecta muy directamente con su consecuencia de inmigración masiva: unos ocho millones de africanos, según estimaciones, se encuentran ilegalmente en los Estados miembros de la UE—. También se concentran en sus propios vecinos, en el Medio Oriente en relación con la estabilidad política, y en China en las relaciones económicas. Tanto Europa como América Latina están interesadas en diversificar sus relaciones económicas y políticas con vistas a los mercados asiáticos, de manera que existe una nueva competencia internacional por estos socios.

Esto también lo notamos los académicos: se constata una aguda disminución del interés politológico por estudiar el área latinoamericana si lo comparamos con nuestros seminarios universitarios de los años ochenta y noventa. El politólogo alemán Detlef Nolte⁷ ha destacado que América Latina ha llegado a ser un socio comercial y, crecientemente, también político muy importante para China, que busca intensificar sus relaciones con México, Brasil y Argentina, un hecho que los Estados Unidos ven como un reto de seguridad con miras a la cuestión energética. Además, los tratados de Libre Comercio que algunos países o subregiones formaron con los Estados Unidos han reavivado el interés europeo en América Latina. Por todo ello, América Latina ha evolucionado, como dice Nolte,⁸ “de una cenicienta a una novia muy querida por diferentes novios potenciales”.

Cito a Cecilia Alemany,⁹ subrayando también la importancia de América Latina para Europa cuando dice que

...si la UE no redimensiona su papel en el mundo, tiene cada vez menos posibilidades de ser un actor global más allá del “vecindario”, y si AL no le da mayor peso a sus relaciones con la UE, difícilmente encontrará algún lugar en el mundo como región. Por lo tanto, urge repensar el diálogo político entre las dos regiones y sus manifestaciones concretas más allá de los momentos de alta visibilidad que son las cumbres presidenciales.

7 Nolte, Detlef, “Die neue Verortung Latinamerikas in der internationalen Politik” [La nueva posición de Latinoamérica en la política internacional], *GIGA Focus*, 2007, núm. 8.

8 *Ibidem*, p. 4.

9 Alemany, Cecilia, “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, en Freres, Christian *et al.* (eds.), *op. cit.*, nota 4, pp. 43-62.

No obstante, hay que reconocer que a lo mejor el mayor obstáculo para la colaboración birregional (interregional) radica en que ni el bloque europeo ni el latinoamericano hablan con una sola voz. Por el contrario, nos encontramos ante dos regiones bastante heterogéneas en sus políticas exteriores. La política exterior europea como tal aún se encuentra en lo que se entiende como segundo pilar de la Unión, es decir, que tan sólo se coordinan las políticas entre los Estados miembros y que no se toman decisiones jurídicamente vinculantes como en otras áreas políticas. La división entre los Estados miembros de la UE ante la guerra de Irak, los esfuerzos de ampliación, y nuestro estado actual que, cautelosamente, podríamos llamar (positivamente) “de introspección” o “de ensimismamiento”, debido a las crisis del proyecto constitucional que ahora ha desembocado en otra crisis, la del Tratado de Lisboa, han afectado seriamente la imagen de una Europa políticamente unida. Además, la política europea “de vecindad” choca con ideas distintas según los Estados miembros que la quieran definir: la presidencia francesa del año pasado, por ejemplo, se orienta hacia el Mediterráneo, probablemente a costa de otras relaciones internacionales de la UE.

Mientras tanto, la política de desarrollo está ubicada en el primer pilar, es decir, que cuenta entre aquellas políticas que están mucho más comunicadas y en las que los Estados nacionales ya no tienen tantas competencias. Es entre estos dos pilares que supuestamente desaparecen con el Tratado de Lisboa —en el caso de que llegue a ratificarse— donde se ubican las políticas europeas con Latinoamérica.

Por otro lado, y perdónenme si me permito expresarlo tan claramente, los Estados latinoamericanos, al menos desde nuestro lado del Atlántico, nos parecen aun más diversos entre sí y en sus políticas exteriores. No sólo están divididos en, al menos, tres bloques económicos diferentes (el Mercosur, el SICA, el CAN), sino también en distintas corrientes ideológicas. La IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe reflejó, en 2006, las tendencias centrífugas que recorrieron entonces América Latina,¹⁰ y esto precisamente volvió a repetirse dos años más tarde en Lima. Políticamente, la “vieja” América Latina, la de las democracias liberales surgidas en los procesos de transición de los años ochenta y noventa, dista de la “nueva” América Latina, cuyo nacionalismo económico afecta a los intereses de las empresas europeas y provoca el escepticismo de sus líderes políticos.

¹⁰ Maihold, Günther, *op. cit.*, nota 4.

II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA POLÍTICA EUROPEA HACIA AMÉRICA LATINA?

En primer lugar, cabe criticar que en la política europea frente a América Latina en vano se buscan estrategias de largo plazo;¹¹ más bien es un ir y venir entre el diseño planeado y la (re)acción *ad hoc*. Esto se debe, como insinuamos antes, a la diferencia de intereses de los actores implicados: los 27 países europeos y 33 latinoamericanos y caribeños, así como los actores Comisión Europea y Parlamento Europeo, además de las organizaciones no gubernamentales.

Al menos podemos constatar que la cooperación europea con Latinoamérica está basada en tres pilares: el libre comercio, el diálogo político y la cooperación al desarrollo. Pero éstos a menudo producen conflictos entre sí. El comercio libre se concretó en los acuerdos que entraron en vigor entre la UE y México (octubre de 2000) y Chile (marzo de 2005). Las negociaciones sobre un acuerdo con el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) siguen aún no concluyen, pero parecen estar estancadas desde hace 15 años. Políticamente, encontramos distintos niveles de diálogos: el diálogo interregional, el subregional y el creciente diálogo bilateral con ciertos Estados. A continuación, me voy a concentrar en las grandes líneas políticas.

1. *Estancado: el diálogo político interregional*

Para mantener primero el enfoque realista y hacer justicia a las condiciones marco arriba mencionados, hay que constatar que los intereses tanto de los europeos como de los latinoamericanos radican en impedir un unilateralismo y un dominio estadounidense en el sistema internacional para así fortalecer su propio peso. Después de la crisis de Irak, Europa y Latinoamérica han vuelto a fortalecer su unión, sobre todo aquellos países de la “vieja Europa” y los de la “vieja América Latina”. Ambos comparten una preferencia política por el capitalismo “renano” como una actitud crítica hacia el unilateralismo estadounidense.¹² También comparten una escala de valores radicada en el Estado de derecho, el diálogo político y la pacífica solución de conflictos. Esto se ve también en el diálogo que mantienen

¹¹ Gratius, Susanne, *op cit.*, nota 4.

¹² *Idem.*

al margen de las asambleas de las Naciones Unidas. Si aparte de los intereses agregamos los valores compartidos, es importante mencionar la cooperación que busca la Unión Europea con América Latina en el nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU donde los dos grupos intentan apaciguar el enfrentamiento entre los bloques que allí se han formado.

Con ningún otro actor a nivel internacional hay un diálogo tan intenso y a tan diversos niveles. La Comisión Europea propone además ampliar su política con América Latina hacia una alianza estratégica que otorgue mayor peso a las dos regiones en la política internacional. La guía a seguir es el multilateralismo. El diálogo político, según ella, debe fomentarse en tres niveles: en la región latinoamericana entera, en el nivel de la cooperación subregional y en el nivel de los ciudadanos. El multilateralismo ha adquirido una tendencia especial desde que la Unión Europea desarrolló su estrategia de seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor”, en 2003. En su variante de política de desarrollo, esta estrategia entró ya en la cumbre de Guadalajara en 2004, en la que se explicó que el multilateralismo efectivo depende de la igualdad y del poder de los miembros que están dispuestos a cooperar.

Por otro lado, los parlamentarios de ambos continentes también tienen ya una larga historia de cooperación entre el Parlatino y el Parlamento Europeo, y desde el año pasado existe en Bruselas una comisión parlamentaria de 120 miembros del Parlatino, Parlacen, Parlandino, Parlamento del Mercosur y miembros de los parlamentos mexicano y chileno.¹³ El otro tipo de encuentro a un nivel más alto tiene lugar en la ya aludida forma de cumbres que desde 1999 tienen lugar alternativamente en América Latina y Europa; han tenido lugar en Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y Lima (2008). Los temas que se tratan en esta conferencia se encuentran precisamente en el centro de la atención del diálogo político en las relaciones birregionales, anclados en la llamada *Strategic Partnership*, concepto introducido en Río en 1999 y retomado en 2005, que se concentra en distintos principios sin que se haya definido claramente cómo se concretan: la cohesión social, la integración regional, el respeto y la defensa de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la reforma del Estado, la consolidación del Estado de derecho y sus instituciones, la lucha

¹³ Tienen comités en asuntos políticos, seguridad y derechos humanos, asuntos económicos y comerciales; asuntos sociales, intercambio humano, medio ambiente, educación y cultura.

contra la corrupción, la defensa y el multilateralismo. La Comisión ha resaltado estos temas y ha propuesto como objetivos en 2008 tomar medidas que fomenten la cohesión social, la integración interregional y la educación superior.

Con razón se ha criticado repetidamente que este formato carece de sustancia. Además, con sus 60 participantes, estas cumbres se parecen cada vez más a una reunión “mini-Naciones Unidas”, ya que una cuarta parte de los Estados miembros de la ONU participan en ellas,¹⁴ lo cual tiende a fomentar las meras declaraciones sin producir consecuencias efectivas, además de que falta la dimensión ejecutiva. No obstante —y aquí salgo nuevamente de la mera perspectiva realista—, es importante constatar que al menos estas cumbres movilizan a la sociedad civil alrededor de estos encuentros y suscitan temas de interés sobre las relaciones entre Europa y América Latina.

Pero la Unión Europea desconfa de concertar posiciones con tantos países latinoamericanos a la vez. Se alude al hecho de que “América Latina no tiene aún mecanismos claros para concertar posiciones en el ámbito multilateral”.¹⁵ Por lo tanto, dominan las negociaciones con países o subregiones, como lo son aquellas de México y Chile, con el Grupo de Río (desde 1987 ininterrumpidamente), con el Mercosur, la Comunidad Andina (CAN), América Central y el Caribe. Esto, según algunos autores, puede llevar a un “seccionamiento” y no a la integración.

2. *Heterogénea: la cooperación subregional*

De hecho, en el plano subregional se detecta una “geometría variable”: la cooperación económica en las zonas de comercio libre con México y Chile, el diálogo político establecido entre la UE y Centroamérica, la cooperación para el desarrollo con América Central, la cooperación en los ámbitos de la lucha antidroga con la Comunidad Andina, etcétera. Mientras la cooperación para el desarrollo constituye el centro de las relaciones con América Central,¹⁶ el Caribe y la región andina, los países económicamen-

¹⁴ Maihold, Günther, *op. cit.*, nota 4, p. 5.

¹⁵ Alemany, *op. cit.*, nota 9, p. 47.

¹⁶ No obstante, el diálogo político más fructífero se demostró en el pasado con América Central durante el Proceso de San José iniciado en los años noventa con respecto al conflicto centroamericano. La entonces Comunidad Europea tuvo mucho interés en asegurar la paz global y de distanciar su papel del estadounidense. Pero el conflicto en Colombia no ha

te más fuertes establecen zonas de libre comercio. Esta política heterogénea, escribe,¹⁷ vuelve obsoleta la idea europea de un interregionalismo concertado en el que cada región hable con una sola voz. El Mercosur, el SICA y el CAN en 2007 recibieron luz verde para iniciar acuerdos de comercio libre con la UE después de que Estados Unidos firmara el CAFTA con Centroamérica y con Colombia, Ecuador y el Perú; la UE ofrece este tipo de cooperación justamente para entrar en competencia con el vecino del norte. Además, las nuevas estructuras de cooperación que han surgido últimamente, como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) que se fundó este año, o la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), y cuyo porvenir no está aún muy claro, complican el panorama de posibles socios para los europeos.

Asimismo, estos grupos subregionales también carecen de una política exterior común, de instituciones y estructuras permanentes, dado que los Estados miembros quieren mantener la soberanía completa en su política exterior.

3. *Avanzando: la cooperación bilateral*

La Comisión Europea corrigió su tradicional rumbo interregional frente a América Latina en 2005, cuando inició una relación especial con los poderes más fuertes, Brasil y México, y se distanció algo de la anterior estrategia de negociar tan sólo con Brasil en el marco del Mercosur en su comunicación “A stronger partnership between the European Union and Latin America”. Esto representó una cesura de la estrategia europea que se realizó bajo las presidencias alemana y portuguesa. Con México y Chile existen también diálogos políticos bilaterales que precisamente facilitaron que se firmaran rápidamente contratos de asociación y cooperación. Con Brasil se logró un amplio acuerdo estratégico, con lo cual el país adquiere un estatus parecido al de China, la India y Rusia.

Con ello, el antiguo modelo del interregionalismo se abre cada vez más hacia un “bilateralismo múltiple”, que permite desarrollar unas estructuras

vuelto a recuperar tal interés europeo para volver a formar una iniciativa de paz semejante, a pesar de que dicho conflicto se convirtió en un problema regional. No obstante, en América del Sur no se formó ninguna iniciativa parecida a la de Contadora. La UE mantuvo una estrategia civil, pero poco a poco legitimó directa o indirectamente el proceder militar del gobierno de Uribe contra las FARC.

¹⁷ Gratius, *op. cit.*, nota 5.

más variables y flexibles que reflejan en mayor medida los distintos y heterogéneos intereses de ambas regiones. La Unión Europea se encuentra ante el reto de fomentar las llamadas *strategic partnerships* con los países considerados “claves” por un lado, y de seguir negociando con los grupos de integración, por el otro, para encontrar una nueva relación con las nuevas formas de cooperación en América Latina.

4. *Conflictiva: la reciente Directiva sobre inmigración*

Desgraciadamente, los temas recientemente tratados dentro de la Unión Europea sobre la Directiva de retorno han originado mucho escepticismo e incluso rechazo en Latinoamérica, a pesar de que originalmente no estaba dirigida en contra de los países del subcontinente, sino más bien en contra de la inmigración africana. Se estima que alrededor de dos millones de inmigrantes ilegales o “sin papeles” de origen latinoamericano se encuentran en los Estados miembros de la UE, sobre todo en España.

Es sobre todo la posibilidad de que, según esta Directiva, los inmigrantes puedan ser retenidos por un periodo máximo de internamiento de 18 meses bajo ciertas circunstancias (es decir, de peligro de evasión o de peligro para la seguridad pública), la cual parece chocar con los derechos humanos. También menores de edad no acompañados, víctimas de trata de personas y otras personas vulnerables pueden ser retenidas temporalmente. Además, fue muy controvertido dentro de la propia Unión Europea un reglamento según el cual a las personas expulsadas puede negársele la entrada por un periodo máximo de cinco años.

Si digo que este reglamento es polémico dentro de la Unión Europea, me refiero no tanto a los Estados miembros involucrados sino al Parlamento Europeo, que con esta Directiva por vez primera ha podido emplear sus nuevas competencias de codecisión con el Consejo en materia de inmigración, y a una sociedad civil bastante alerta y activa en el tema.

Estos actores articularon exactamente lo que la ONU y también varios Estados miembros y asociados del Mercosur criticaron en la última Cumbre de Lima en contra de esta “Directiva de vergüenza”. El presidente brasileño Luiz Inácio “Lula” da Silva dijo que otra vez corría “el viento frío de xenofobia” desde Europa; el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, advirtió que se podrían parar las negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina acerca de una zona de libre comercio, si se continuara “criminalizando” a los inmigrantes, y Hugo Chávez desde Venezuela incluso amena-

zó con reducir las exportaciones de petróleo hacia la UE. España se ofreció como mediador y como acto simbólico quitó fuerza a su propia ley de inmigración, anunciando que no iba a aplicar estas reglas.

Es cierto que la Unión Europea debe tener mucho cuidado con guardar, ella misma, precisamente aquellas normas que predica de los derechos humanos, de la democracia y de la gobernabilidad en sus relaciones con América Latina y, dicho sea entre paréntesis, por supuesto también con los demás continentes. Esto es incluso más importante porque la nueva política migratoria de la UE, tradicionalmente basada en la política interior y de justicia, ahora posee un fuerte elemento radicado en la política exterior y de desarrollo. Para ello, es preciso que el Parlamento Europeo, que con esta Directiva por vez primera usó sus nuevas competencias legislativas, se profile más como guardián de los derechos humanos; es importante que las organizaciones no gubernamentales europeas, que tanto han criticado esta Directiva, no dejen de estar al tanto del desarrollo de este punto de encuentro entre las políticas interior y exterior europeas. La política migratoria europea del futuro se tiene que desarrollar dentro de un marco mejor: de la prevención de aquellos conflictos que provocan la fuga, es decir, conectada en mayor medida con la política de desarrollo. Esto hasta ahora se está planeando para los países africanos, pero aún no se ha confeccionado una política adecuada para América Latina.

III. REALISTAS E IDEALISTAS: LAS PERSPECTIVAS PARA REAVIVAR A LA BELLA DURMIENTE

Volviendo a la perspectiva quizá un poco idealista del inicio, pero combinándola con los intereses anteriormente analizados, quisiera subrayar que la Unión Europea debe fomentar y extender sus ideales e intereses no sólo en su entorno inmediato, sino también en otras regiones del mundo. Dejar de enfocar a América Latina sería, por ello, un gran error. Pero para conformar una política coherente frente a Latinoamérica, hace falta buscar una estrategia común, definir temas claros y dar nuevos impulsos a la cooperación.

Los retos son grandes. Yo identificaría tres:

Primero, me parece que la estructura del diálogo político tan poco efectiva debería reorganizarse para que no pierda aún más legitimidad. Para ello, probablemente es necesario tener en cuenta el peso político de los

Estados latinoamericanos implicados y los intereses europeos en ellos. Para esto, el interregionalismo tradicional representa más bien una barrera. Quizá una flexibilización permita iniciar un nuevo camino de cooperación. Se ve que el modelo europeo de integración económica y política, de querer “hablar con una sola voz” en la política exterior no le sirve a América Latina (ni tampoco funciona en Europa). Ella no ha podido ni querido copiar este modelo de integración: los Estados latinoamericanos no quieren dejar su soberanía, tampoco quieren pagar fondos de compensación entre sí ni formar instituciones supranacionales. Un modelo más flexible de subregionalización y de bilateralismo, por lo tanto, parece el más adecuado. Al mismo tiempo, hay que evitar dar la impresión de que Europa estuviera tan sólo interesada en los países económicamente más fuertes, Brasil, Chile y México, impresión que podría minar la base del diálogo político. Por lo tanto, podrían diferenciarse según los países implicados los niveles de las negociaciones comerciales, de la cooperación al desarrollo y del diálogo político.

En *segundo lugar*, un nuevo tipo de diálogo podría establecerse con la creación de nuevas redes más allá de la diplomacia, que incluya a actores de los parlamentos y de la sociedad civil y que refleje los múltiples niveles de cooperación. Entre las cumbres que tienen lugar cada dos años, estos grupos de trabajo podrían detectar temas de la próxima agenda y garantizar mayor actualidad y legitimidad. El tema de la inmigración ha demostrado dónde se encontrarían puntos de cooperación para las sociedades civiles de ambos continentes, oportunidades que hay que ubicar en cada *policy*. Una vez establecidos, llevarán a crear confianza, aprendizaje mutuo, a originar nuevas ideas comunes. Y con esto, confieso, me he alejado del todo de la perspectiva realista.

Debe institucionalizarse, en tercer lugar, un método operativo y ejecutivo (es decir, un Secretariado Ejecutivo como el que propone el Parlamento Europeo) para garantizar que las declaraciones tengan también consecuencias prácticas, y allí, nuevamente, la sociedad civil juega un papel importante.

Me parece que con ello podríamos llegar más allá de la mera retórica, hacer justicia a los intereses en juego, pero también a nuestros valores comunes y con ello revitalizar las relaciones adormecidas.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANY, Cecilia, “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, en FRERES, Christian *et al.* (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina CeALCI, Documento de Trabajo núm. 15, 2007.
- BENDEL, Petra y NOHLEN, Dieter, “Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?” [Democratización en América latina: ¿qué tanto rinde la transformación?], en BENDEL, Petra (ed.), *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den neunziger Jahren* [Centroamérica: ¿paz-democracia-desarrollo? Perspectivas políticas y económicas en los años noventa], Hamburgo, Frankfurt/Meno, Institut für Iberoamerika-Kunde, 1993.
- , *Parteiensysteme in Zentralamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren* [Sistemas de partidos en Centroamérica. Tipologías y factores explicativos], Opladen, 1996.
- *et al.* (eds.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen* [Entre la democracia y la dictadura. Acerca de la concepción y empiria de las zonas grises de la democracia], Opladen, 2002.
- , “Everything under control? The European Union’s policies and politics of immigration”, en FAIST, Thomas y ETTE, Andreas (eds.), *Between Autonomy and the European Union: The Europeanization of National Immigration Policies*, Londres, 2007.
- , “Um quadro coerente: política europeia de imigração”, en FISCHER-BOLLIN, Peter (ed.), *Anuário Brasil-Europa*, Rio de Janeiro, 2009.
- EUROPEAN COMMISSION, *A stronger partnership between the European Union and Latin America*, COM, 2005.
- , *The Strategic Partnership Between the European Union, Latin America and the Caribbean: a Joint Commitment*, Bruselas, 2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, *Lateinamerika. Dokument zur regionalen Programmierung 2007-2013* [Latinoamérica. Documento para la programación regional 2007-2013], (E/2007/1417), 12 de julio de 2007.
- FRERES, Christian *et al.* (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina CeALCI, Documento de Trabajo núm. 15, 2005.
- , “Challenges of Forging a Partnership Between the European Union and Latin America”, in MOLD, Andrew (ed.), *EU Development*

- Policy in a Changing World. Challenges for the 21st Century*, Amsterdam, 2007.
- GRATIUS, Susanne, "Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?" [¿Juega Europa aún un papel en América Latina?], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003.
- KRENNERICH, Michael, "Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren" [Democracia en América Latina. Un inventario después del renacimiento hace 25 años], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003.
- MAIHOLD, Günther, "Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika" [Después de la Cumbre de Viena. La difícil búsqueda de una relación especial con Latinoamérica por parte de Europa], *Ibero-Analysen*, Cuaderno 19, junio de 2006.
- , STOLTE, Christina, "Lateinamerika: wirtschaftlich erstartet – politisch uneins" [Latinoamérica: económicamente fortalecida, políticamente desunida], *GIGA Focus*, núm. 5, 2008.
- NOHLEN, Dieter, *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- , *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- , "Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika? Probleme demokratischen Regierens in der dritten Transition" [¿Justicia social en Latinoamérica? Problemas del gobierno democrático en la tercera transición], en BENDEL, Petra y KRENNERICH, Michael (eds.), *Soziale Gerechtigkeit: Analysen zu Lateinamerika* [Justicia social: análisis sobre Latinoamérica], Frankfurt, Meno, 2002.
- , *Elections in the Americas: A Data Handbook*, Oxford, North America, Central America, and the Caribbean, Oxford University Press, vol. I, 2003.
- , *Elections in the Americas: A Data Handbook*, Oxford, South America, Oxford University Press, 2003, vol. II.
- et al. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- NOLTE, Detlef, "Die neue Verortung Latinamerikas in der internationalen Politik" [La nueva posición de Latinoamérica en la política internacional], *GIGA Focus*, núm. 8, 2007.