

**Las relaciones entre la UE y América Latina:
¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva
estrategia de carácter bilateralista?**

Celestino del Arenal

Área: Europa/América Latina
Documento de Trabajo 36/2009
09/07/2009

Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?

*Celestino del Arenal**

América Latina¹ ha experimentado en las últimas tres décadas un importante proceso de diversificación de sus relaciones internacionales, facilitando que los países latinoamericanos desarrollen políticas exteriores más autónomas y más centradas en los retos que plantea una sociedad internacional crecientemente interdependiente y global².

A la tradicional relación con EEUU, que marcaba toda la agenda latinoamericana e implicaba en general importantes relaciones de dependencia, se han añadido unas crecientes y cada vez más importantes relaciones con Asia-Pacífico, unas incipientes relaciones con África, unas ya consolidadas relaciones con Europa y unas cada vez más profundas relaciones con España y Portugal, basadas en cada caso en razones de muy diversa naturaleza.

El objeto de este trabajo no es analizar el conjunto de esas relaciones internacionales, ni hacer un estudio en profundidad de las mismas, que desbordaría el alcance del mismo, sino simplemente realizar una serie de reflexiones generales en relación a una de esas dimensiones de las relaciones internacionales de América Latina, en concreto, sobre el estado actual de estancamiento y las perspectivas de futuro que presentan las relaciones con la UE, con el punto de mira situado en la VI Cumbre América Latina y el Caribe-UE (ALCUE), que se celebrará durante la Presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010.

No hay que olvidar en ningún caso que España, incluso durante la negociación de adhesión, antes de su ingreso en la actual UE el 1 de enero de 1986, ha jugado un papel muy importante en el desarrollo y profundización que han conocido las relaciones birregionales hasta el momento presente, constituyéndose en el principal referente a la hora de articular las políticas de la UE hacia América Latina (Arenal, 2006, pp. 316-318, y 2008, pp. 47-49). Desde esta perspectiva, es lógico plantearse las posibilidades que existen de que con ocasión de esa Presidencia española las relaciones con esa región puedan entrar en una nueva etapa.

* *Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid*

¹ El presente trabajo constituye una versión muy ampliada de la conferencia impartida en las Jornadas Extraordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, celebradas en la Escuela Diplomática, del 2 al 3 de junio de 2009, sobre "La Presidencia española de la Unión Europea 2010: Propuestas para una Agenda ambiciosa".

² Mi agradecimiento a José Antonio Sanahuja por sus observaciones.

(1) Las relaciones entre la UE y América Latina: un estancamiento preocupante

Las relaciones entre la UE y América Latina se encuentran prácticamente estancadas desde la segunda mitad de la década de los 90 del siglo XX, sin que, a pesar de las cinco Cumbres ALCUE celebradas desde 1999, se hayan producido progresos significativos en las mismas. La prueba más palpable de lo anterior es que las negociaciones entre la UE y Mercosur para la firma de un Acuerdo de Asociación siguen empantanadas desde principios de siglo y que la Comunidad Andina (CAN) y Centroamérica, a pesar de sus reiteradas demandas, sólo han conseguido firmar Acuerdos de Cooperación de tercera generación plus, en 2003, e iniciar en 2007 negociaciones para la firma de Acuerdos de Asociación, con importantes interrogantes en cuanto a su resultado final, especialmente en lo que se refiere a la CAN. Es decir, en términos de diálogo político, establecimiento de zonas de libre comercio y cooperación nos encontramos en una situación que varía muy poco respecto de la existente en la segunda mitad de la década de los 90, si se exceptúan los Acuerdos de Asociación suscritos con México en 2000 y Chile en 2002, y las Asociaciones Estratégicas con Brasil en 2007 y México en 2008, que, en todo caso, ponen de manifiesto que es en la vía de las relaciones bilaterales, y no en la estrategia regionalista, en la que se avanza realmente.³

La V Cumbre ALCUE, celebrada en Lima en mayo de 2008, no supuso, más allá de los buenos deseos y de la ampliación de la agenda birregional, ningún avance realmente significativo en las relaciones birregionales, estando en estos momentos, 10 años después de anunciado, todavía pendiente el ambicioso objetivo planteado en la I Cumbre ALCUE, celebrada en Río en 1999, de establecimiento de una Asociación Estratégica Birregional.

¿A qué se debe esta situación? ¿Cuáles son las razones que explican este estancamiento en las relaciones entre ambas regiones?

Tratar de concretar estas razones va a ser el objeto de la primera parte de este trabajo. Para ello no nos vamos a fijar en los problemas concretos que se han planteado en las negociaciones propiamente dichas de los mencionados Acuerdos de Asociación pendientes, objeto de numerosos análisis por especialistas, sino que centraremos nuestra atención, en primer lugar, en los factores ideológicos, políticos, económicos y estratégicos, que al margen de esas negociaciones concretas están incidiendo en general en las relaciones birregionales, impidiendo su progreso y profundización. En segundo lugar, analizaremos la estrategia seguida por la UE respecto de América Latina, que en estos momentos, en nuestra opinión, no es válida para el relanzamiento de esas relaciones.

De esta forma constataremos que los problemas que impiden realmente el avance son en mucha mayor medida problemas de fondo, derivados del final de un modelo de relaciones birregionales, válido para los años 90, pero que ha quedado obsoleto desde

³ El avance en las relaciones bilaterales se expresa también en los Acuerdos de Cooperación Científica y Técnica suscritos con Argentina, Brasil, Chile y México.

principios del siglo XXI, como consecuencia de las profundas transformaciones experimentadas por los escenarios mundial, europeo y latinoamericano.

Lo paradójico es que mientras la UE fue capaz de ir adaptando su modelo de relaciones con América Latina desde los años 70 hasta los 90 del siglo XX, a través de sucesivas generaciones de Acuerdos de Cooperación, que suponían realmente importantes saltos adelante en las relaciones birregionales, con el fin de adaptarlas a los diferentes escenarios e intereses tanto europeos como latinoamericanos, por el contrario, desde la segunda mitad de los años 90, la UE, a pesar de los decisivos cambios que se han producido, no ha variado significativamente su estrategia en las relaciones con América Latina, quedando, por lo tanto, como han destacado Freres y Sanahuja, esa estrategia fuera de juego respecto de las realidades e intereses europeos y latinoamericanos en la actualidad (Freres y Sanahuja, 2006, pp. 26-29).

(1.1) Los cambios en el escenario mundial

Los cambios que se han producido en el escenario mundial son, en términos generales, desfavorables para el avance en las relaciones entre la UE y América Latina, por cuanto han situado a esta región en una posición relativamente menos importante tanto para EEUU como para la UE. En todo caso, hacen mucho más problemáticas esas relaciones. Sumariamente, pues son conocidos, y sin ánimo de exhaustividad, habría que referirse principalmente a seis hechos que marcan decisivamente ese escenario: (a) la actual crisis económica mundial; (b) la política internacional de EEUU; (c) la crítica situación que vive Oriente Medio; (d) el creciente peso estratégico, político y económico de Asia-Pacífico; (e) la primacía que han tenido las negociaciones comerciales multilaterales, especialmente en los primeros años del siglo XXI, en el marco de la Ronda de Doha, impulsada por la Organización Mundial del Comercio (OMC); y (f) el nuevo consenso internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

(a) La actual crisis económica global. Nos encontramos en un escenario mundial de profunda crisis económica, que afecta duramente tanto a las grandes potencias económicas, empezando por EEUU y los países europeos, que conocen tasas de crecimiento negativas e incrementos importantes del desempleo, como a las potencias emergentes y a los países en vías de desarrollo, y que ha empezado ya a trastocar gravemente la situación de bonanza económica que ha vivido América Latina en los últimos años, aunque con efectos diferentes según los países, según las medidas que éstos han empezado a adoptar (Ruiz, 2009, y Sanahuja, 2009a).

Esta crisis lógicamente incide en las relaciones internacionales de América Latina, especialmente, en lo que ahora nos interesa, en las relaciones con EEUU y con la UE, por cuanto que en el mejor de los casos va a suponer un cambio de ciclo económico como consecuencia de la contracción del crédito, la fuerte desaceleración económica mundial, la caída de la demanda externa, la rebaja de los tipos de interés, la disminución de la inversión extranjera y de las remesas y la fuerte dependencia de la región de las

exportaciones de materias primas con poco valor agregado. De hecho, la crisis se está traduciendo ya en América Latina en un descenso de las tasas de crecimiento económico, con las consecuencias políticas, económicas y sociales que ello tiene, y la necesidad que genera de articular nuevas políticas económicas, así como políticas sociales adecuadas para hacer frente a los retos sociales que se van a agudizar como consecuencia de la mencionada crisis.

En el caso concreto de las relaciones birregionales los efectos van a ser importantes, como consecuencia de los cambios y ajustes presupuestarios que la UE y cada uno de los países miembros tienen que hacer para enfrentarse a la crisis, que afectarán necesariamente a la cooperación al desarrollo con América Latina y a cualquier intento de replantar las relaciones birregionales sobre nuevas y más ambiciosas bases.

(b) La política internacional de EEUU. En concreto, y en primer lugar, la política de la pasada Administración Bush, marcó decisivamente las relaciones de ese país con la región durante ocho años, y ahora la nueva política de la Administración Obama abre una nueva etapa en las relaciones con la misma.

A partir de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2001, la Administración Bush interpretó prioritariamente las relaciones internacionales y los intereses nacionales en términos estratégicos y de seguridad, entendidos éstos en sentido amplio, que abarca desde la seguridad frente al terrorismo hasta la seguridad económica. La fuerte “securitización” de la agenda internacional actuó como un factor negativo respecto del interés y la atención que suscitaba América Latina, por cuanto que esa región no presentaba en principio amenazas graves para la seguridad de EEUU. A esta falta de interés se sumó el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), postulada por EEUU, y su sustitución por una estrategia comercial bilateral con determinados países sudamericanos, que actuó como elemento adicional inhibidor del desarrollo de una política latinoamericana propiamente dicha por parte de ese país.

Consecuentemente, América Latina en general no se situó en la agenda de la Administración Bush, ni constituyó un tema prioritario para EEUU, a pesar de que en relación a determinados Estados, casos especialmente de Colombia y Cuba, por razones diferentes, se les pudo dedicar una especial atención. Lo anterior se complementó con el incremento de la vinculación en todos los ámbitos de México, Centroamérica y el Caribe con EEUU y el progresivo alejamiento de ese grupo de Estados respecto de los países sudamericanos, con las consecuencias que ello puede tener respecto de la integración latinoamericana y las relaciones entre la UE y América Latina, que se analizarán al abordar el escenario latinoamericano. Se trata, por otro lado, de una línea de fractura que debilita la posición internacional de América Latina en cuanto entidad política en el ámbito internacional (Russell y Tokatlian, 2009, p. 219).

Este desinterés general de EEUU actuó a su vez como un factor inhibitor del interés de Europa hacia la región, pues es un hecho que la UE ha acelerado sus relaciones con determinados países y subregiones de América Latina cuando EEUU han dado pasos concretos hacia la firma de acuerdos de libre comercio, como ha sucedido con México, Chile, Centroamérica y la República Dominicana, Perú y Colombia, aunque en este caso todavía no haya sido ratificado por EEUU.

La Administración Obama, sin embargo, ha introducido importantes cambios en la política de EEUU respecto de América Latina, como se ha puesto claramente de manifiesto en la Cumbre de las Américas, celebrada en Puerto España, en Trinidad y Tobago, del 17 al 19 de abril de 2009. Si la Administración Bush no prestó una especial atención a la región, como consecuencia de la “securitización” de la agenda internacional de ese país, y América Latina no constituyó un tema prioritario para ese país, a pesar de que coyunturalmente y en relación a determinados Estados, se le dedicase una cierta atención, con Obama esa situación está ya experimentando algunos cambios significativos.

La adopción de una política exterior más multilateral y menos intervencionista en términos militares abre un nuevo escenario mundial, en el que EEUU, sin abandonar totalmente el unilateralismo, buscará el apoyo y la concertación de otros países y regiones a la hora de desarrollar su política, incluidas la UE y América Latina, lo que hará más presente a EEUU en esta región. Con todo, la magnitud y gravedad de los problemas que hereda (crisis económica, conflicto palestino-israelí, Irak, Afganistán, Irán y terrorismo, entre otros), determinará que América Latina continúe en términos generales situada en una posición secundaria en la agenda de la Administración Obama, con la excepción de nuevo de las relaciones con determinados países, como Colombia, Brasil, México y Cuba, que presentan un interés particular para EEUU.

En todo caso, es seguro que van a mejorar las relaciones con la región y que su aproximación a la realidad latinoamericana va a ser muy diferente a la de la Administración Bush, tanto por la nueva política que adoptará como por la favorable recepción que el mandatario estadounidense tiene en general en la región y en las sociedades latinoamericanas.

En términos más particulares, desde los primeros pasos de Obama, Brasil, en su condición de potencia global emergente y con un protagonismo creciente en América Latina, ha pasado a ser un referente clave en la política latinoamericana de EEUU, como se ha puesto de manifiesto en la especial atención que ha dedicado al presidente Lula da Silva, buscando claramente inaugurar una nueva etapa de concertación y política y cooperación con dicho país, en campos como el de la energía, que si prosperan puede tener un importante impacto en la región y consecuencias para las relaciones entre la UE y América Latina. Lo mismo cabe decir de la relación de la Administración Obama con México y, en otro sentido, con la que pueda establecer con Venezuela y Cuba.

La nueva política que la Administración Obama está poniendo en marcha respecto de Cuba, buscando la aproximación y el entendimiento, supone la apertura de una nueva etapa en las relaciones con la isla, que rompe con la seguida por las distintas Administraciones norteamericanas desde 1959, abriendo un nuevo escenario que puede tener importantes efectos en la región. La derogación por la Organización de Estados Americanos (OEA), a principios de junio de 2009, de la resolución que expulsó a Cuba de dicha organización en 1962 es buena prueba de la nueva política. Esta nueva política incide muy directamente en la política de la UE respecto de Cuba, que en relación a esa isla ha seguido una estrategia que ha chocado con la postulada por EEUU hasta la llegada de Obama. En este sentido, esa nueva política refuerza, además, considerablemente tanto la política bilateral que España ha mantenido respecto de Cuba, como las posiciones que España ha defendido en el seno de la UE en relación a la misma, conformando un importante nuevo campo de concertación con EEUU.

En definitiva, la nueva política de la Administración Obama, al contrario de lo sucedido con la de la Administración Bush, no sólo abre espacios de concertación con la propia América Latina y permite espacios de concertación con la UE en la región, sino que además abre la posibilidad de que la UE preste una mayor atención a la misma, actuando como un acicate para un posible replanteamiento de las relaciones birregionales.

(c) La crítica situación que vive Oriente Próximo. El conflicto israelí-palestino, que envenena las relaciones con el mundo islámico y árabe, y los conflictos abiertos en Afganistán e Irak, focos constantes de generación e irradiación del terrorismo yihadista, que a corto y medio plazo no tienen perspectivas de solución, están desestabilizando tanto la región, principal productora y con las mayores reservas de petróleo del mundo, como las relaciones entre el mundo islámico y Occidente, demandando una atención creciente, política, económica y, en el caso de los segundos, militar, no sólo de EEUU sino igualmente de los países europeos. A lo anterior se une el ascenso de Irán como potencia regional y posiblemente nuclear, con lo que supone de elemento desestabilizador adicional. Consecuentemente, el interés estratégico de EEUU está centrado de manera directa y prioritaria en esa región, estando al límite de sus capacidades militares, sin que tenga la capacidad estratégica y militar para actuar en otro escenario estratégico diferente.

La nueva política de la Administración Obama y su apuesta por la solución del conflicto palestino-israelí y de los demás conflictos de la región va a continuar exigiendo una especial atención por parte de EEUU y de la UE, lo que irá de nuevo en detrimento de otras regiones no prioritarias, como sucede con América Latina.

(d) El creciente peso estratégico, político y económico de Asia-Pacífico. Es en esta región donde se sitúan las principales expectativas políticas y económicas de EEUU y de la mayor parte de los Estados que conforman la sociedad global. Asia-Pacífico se ha convertido en una variable esencial del futuro estratégico, político, económico, científico-

tecnológico, cultural y social del mundo globalizado. El equilibrio estratégico, político y económico de la sociedad global se está transformando debido a: las altas y constantes tasas de crecimiento económico, especialmente de China y la India, a pesar de los efectos negativos que está dejando sentir la crisis económica global; la creciente presencia política y económica de China e India en África y América Latina; su peso demográfico, con un sesenta de la población mundial; el ascenso a medio plazo de China y, probablemente, la India, a la condición de potencias mundiales; y el espectacular ascenso militar de China. Asia-Pacífico está convirtiéndose en un nuevo centro de poder, que amenaza el *statu quo* imperante desde la Segunda Guerra Mundial. Las principales oportunidades y retos estratégicos, políticos y económicos, tanto inversores como comerciales, a medio y largo plazo, se sitúan, por lo tanto, en esa región, lo que hace que todos los Estados, y en concreto, los países europeos, dediquen una prioritaria atención a la misma.

(e) La primacía que han tenido las negociaciones comerciales multilaterales, especialmente en los primeros años del siglo XXI, en el marco de la Ronda de Doha, impulsada por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Cuando se analizan las relaciones entre la UE y América Latina no se puede olvidar la primacía que han tenido esas negociaciones comerciales multilaterales, que han coincidido con las negociaciones entre la UE y Mercosur y las demandas de Acuerdos de Asociación de Centroamérica y la CAN. El supeditar las negociaciones a la finalización con éxito de la Ronda de Doha fue reiteradamente el principal argumento esgrimido por la UE para no abrir negociaciones con Centroamérica y la CAN y ha entorpecido por ambas partes las negociaciones entre la UE y Mercosur. Es verdad que el estancamiento de las negociaciones comerciales de la OMC, tras los escasos resultados de la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005 y la suspensión de las negociaciones en julio de 2006, han vuelto a hacer aparentemente atractivas las estrategias regionalistas en la UE, explicando la mayor receptividad de la Cumbre ALCUE, celebrada en Viena, en mayo de 2006, a esas demandas latinoamericanas y la apertura de negociaciones con Centroamérica y la CAN. Pero, en todo caso, a pesar del reciente intento fracasado, la posible apertura de nuevo de esas negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda de Doha va a continuar actuando, a medio plazo, como un elemento distorsionador de las negociaciones comerciales UE-América Latina.

(f) El nuevo consenso internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. Se trata de un factor que incide negativamente en las relaciones entre la UE y América Latina, por cuanto que sitúa a los países más pobres de Asia y África como prioridades de la cooperación al desarrollo, en detrimento de la mayor parte de los países latinoamericanos, considerados, a pesar de su marcada desigualdad social y de sus importantes bolsas de pobreza, como países de renta media y consecuentemente no destinatarios prioritarios de la ayuda al desarrollo. Al referirnos al escenario europeo volveremos sobre este punto.

(1.2) *Los cambios en el escenario europeo*

Los cambios que ha experimentado el escenario europeo en los últimos tiempos, en concreto desde finales del siglo XX, tampoco han sido favorables para el desarrollo de las relaciones birregionales, incidiendo de forma muy negativa en la atención de la UE respecto de América Latina. La realidad es que en estos momentos la UE no tiene especial interés en esa región, ni en términos políticos, ni económicos, si exceptuamos algún país concreto, como pueden ser, entre otros, Brasil, Chile y México, ni América Latina está en un lugar preferente en la agenda europea.

El interés que la UE demostró en la década de los 80 y a mediados de los años 90, con la puesta en marcha de una estrategia regionalista, ha dado paso a una situación de desinterés, que hace que América Latina esté situada en un lugar secundario de las relaciones exteriores de la UE. Esta realidad no significa que algún Estado miembro no continúe manifestando su interés prioritario por América Latina y por el desarrollo de las relaciones birregionales en el seno de las instituciones comunitarias, como es el caso de España. Sin embargo, la atmósfera de desinterés imperante dificulta la ruptura de la situación descrita y la definición y puesta en práctica de una nueva estrategia, adaptada a las nuevas realidades e intereses birregionales (Arenal, 2006).

Los principales hechos que conforman este escenario europeo desfavorable, sumariamente considerados, en nuestra opinión, son seis: (a) la ampliación de la UE; (b) la crisis institucional de la UE; (c) la “securitización” de la agenda internacional; (d) la creciente atención e interés de la UE por la región Asia-Pacífico; (e) los ODM, adoptados por las Naciones Unidas; y (f) la ausencia de un cohesionado y eficaz *lobby* latinoamericano en Bruselas y en los países miembros de la UE.

(a) La ampliación de la UE. El final de la Guerra Fría y el derrumbamiento de la Unión Soviética y del bloque comunista, a partir de 1989, introdujo a la UE en un nuevo escenario, en el que prácticamente desde el primer momento se planteó la cuestión de su ampliación hacia el este y sur de Europa. Una cuestión que se fue concretando a la largo de los años 90 para cristalizar en 2004, con la entrada de Polonia, Hungría, Eslovaquia, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, así como Chipre y Malta, y, posteriormente, en 2007, con la entrada de Rumanía y Bulgaria. Doce nuevos Estados pasaban a integrarse en la UE, con el impacto institucional, estratégico, político, económico, social y cultural que este proceso de ampliación ha supuesto para la misma, que pasaba de 15 a 27 Estados miembros. Un proceso de ampliación que, por otro lado, todavía no está cerrado, por cuanto que, al menos en teoría, está planteada la incorporación a medio plazo de Croacia y otros países balcánicos, estando también sobre la mesa la problemática adhesión de Turquía.

Durante todo este tiempo, prioritariamente el interés de la UE ha estado centrado en ese proceso de ampliación, que planteaba retos cruciales para el futuro de la misma, primero, desde el punto de vista estratégico en relación con Rusia y desde el punto de vista de la armonización política, económica y jurídica de los Estados aspirantes con los estándares

comunitarios y, después, como veremos en el siguiente punto, desde la perspectiva del funcionamiento y eficacia de las instituciones comunitarias en una UE de 27 Estados miembros. Se comprende que desde finales de los años 90 la atención de la UE haya estado centrada prioritariamente en cuestiones relacionadas con la ampliación.

Por otro lado, la entrada en la UE de 12 Estados nuevos ha incrementado notablemente la heterogeneidad y las asimetrías en el seno de la UE, como consecuencia, en general, de los menores niveles de renta *per cápita* de los nuevos Estados respecto de la media comunitaria, y ha roto los equilibrios existentes hasta entonces en cuanto a los escenarios exteriores de interés para la UE. Si en una Europa a 15 Estados miembros era relativamente posible que la UE prestara una cierta atención a América Latina, como consecuencia de la influencia que en ese sentido ejercían algunos Estados miembros, como es el caso de España y, en mucha menor medida, Portugal, Francia, Alemania e Italia, a pesar de los intereses divergentes de los Estados miembros, por el contrario, en una Europa a 27 Estados esto es mucho más problemático, sobre todo si se tiene en cuenta, por un lado, que los niveles de renta *per cápita* de algunos nuevos miembros son similares a los de algunos países latinoamericanos, lo que hace más difícil plantear la relación con América Latina en términos Norte-Sur, y, por otro, que ninguno de los 12 nuevos miembros tienen intereses significativos en América Latina, ni conocen la realidad y problemáticas de esa región. La consecuencia es que con la Europa ampliada es mucho más difícil que la UE preste atención a América Latina.

(b) La crisis institucional de la UE. Una crisis institucional provocada principalmente, aunque no exclusivamente, por los problemas y cambios que la ampliación de la UE, que acabamos de considerar, generaba forzosamente, desde el punto de vista de la eficacia y funcionamiento de las instituciones comunitarias, en el proceso de toma de decisiones y, consecuentemente, en la representación en las mismas de los Estados miembros y, por lo tanto, en su poder dentro de la UE.

Este hecho explica que la UE se haya visto inmersa desde el Tratado de Ámsterdam, en 1997, en una sucesión, primero, de diferentes Conferencias Intergubernamentales, empezando por la de 2000, para resolver los “fleclos de Ámsterdam”, es decir, la reforma institucional con vistas a la ampliación, que habían quedado pendientes, y terminando con la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004 para la negociación del Tratado Constitucional, y, al mismo tiempo, consecuentemente, en distintos Tratados: Niza en 2001, Constitucional en 2004 y Lisboa en 2007. El fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, como consecuencia de los “noes” francés y holandés, llevó la crisis institucional a su momento culminante, abriendo importantes interrogantes en cuanto al proceso de integración, que en principio quedaban resueltos, a la espera de las correspondientes ratificaciones, con la firma del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, que, aunque prescinde de los rasgos constitucionales, recoge en lo esencial los contenidos esenciales del Tratado Constitucional.

Esta situación de crisis institucional permanente, que ha caracterizado a la UE en los últimos años, ha contribuido, junto a otros hechos, a que no se preste la debida atención a otras cuestiones, como, por ejemplo, las relaciones con América Latina, que por otro lado, como ya hemos apuntado, no estaban de forma prioritaria en su agenda. Parece evidente, en este sentido, que mientras no entre en vigor el Tratado de Lisboa difícilmente la UE podrá plantearse en profundidad un cambio en su estrategia respecto de América Latina.

(c) La “securitización” de la agenda internacional. Este hecho, que destacábamos al referirnos al escenario mundial, como es lógico, ha incidido también de forma importante en la agenda europea, cuya atención estratégica se orienta prioritariamente hacia el este y sur de la Europa ampliada y hacia el conflicto de Oriente Próximo. Los principales retos y amenazas a la seguridad para la UE provienen, en primer lugar, de los conflictos y tensiones que sacuden los Balcanes, con la cuestión de Kosovo, como primer referente, donde Europa está directamente implicada, a través de la KFOR y sobre todo a través de EULEX Kosovo. En segundo lugar, provienen de los conflictos en curso en el Cáucaso, Osetia del Sur, Nagorno Karabaj y Transdnistria, consecuencia de la desmembración de la Unión Soviética, de los que se ocupa principalmente a través de la OSCE. En tercer lugar, derivan del conflicto de Oriente Próximo en su triple dimensión palestino-israelí, Irak/Afganistán e Irán. En cuarto lugar, de la importante dependencia energética de los países miembros de la UE respecto de Rusia, que plenamente consciente de este hecho hace valer el mismo en las relaciones con la UE. Finalmente, no se pueden olvidar los retos y amenazas provenientes del Magreb, como consecuencia de la creciente actividad de al-Qaeda en la región y de un posible proceso de desestabilización de la misma.

En este escenario estratégico y de seguridad, América Latina está ausente de la agenda de la UE y de la de la mayor parte de los Estados miembros, por cuanto no representa en ningún caso una amenaza para la seguridad europea.

(d) La creciente atención e interés de la UE por la región Asia-Pacífico. Al igual que destacábamos al referirnos al escenario mundial, en el caso de la UE y de los Estados miembros, la región Asia-Pacífico se ha transformado en los últimos años en objeto de un creciente interés y de una creciente presencia, por las razones estratégicas políticas y económicas ya apuntadas anteriormente, relegando a otras regiones, como América Latina, a un lugar muy secundario.

La realidad es que, al contrario de lo que sucede con América Latina, la UE tiene una definida estrategia hacia Asia, en el marco de las Cumbres ASEM (*Asia-Europe Meeting*) y en el diálogo abierto con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), además de las cada vez más intensas relaciones a nivel bilateral con los países de la región. A lo anterior se añade el hecho de que los Estados miembros de la UE también están priorizando el desarrollo de sus relaciones político-diplomáticas, económicas y culturales con los países asiáticos. Esta situación contrasta fuertemente con la existente en los años 80 y 90 del siglo XX, cuando la atención estaba situada más en América Latina

que en Asia y existía por parte de la UE una estrategia definida para las relaciones con los países latinoamericanos.

(e) Los ODM, adoptados por las Naciones Unidas. En línea con lo apuntado en relación al escenario mundial, los ODM, adoptados por Naciones Unidas, han traído como consecuencia la consideración, por parte de los organismos internacionales, empezando por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y por parte de la UE y de los Estados miembros, de los Estados latinoamericanos como países de renta media, con lo que han dejado de ser prioritarios en la Ayuda al desarrollo de la UE y en general de los Estados miembros, orientándose preferentemente esa ayuda hacia los países más pobres de África y Asia.

Este hecho es importante para América Latina si se tiene en cuenta que la UE y los Estados miembros han sido desde los años 80 los principales donantes de ayuda al desarrollo a los países latinoamericanos, duplicando la ayuda proveniente de EEUU. Pero lo más importante es que es una corroboración más de la pérdida del interés europeo hacia la región, que venimos destacando como explicativa del estancamiento de las relaciones birregionales.

Los intentos de algunos Estados miembros de la UE, como es el caso de España, por poner en práctica mecanismos de ayuda que permitan equilibrar la situación, con el fin de que a nivel internacional y a nivel europeo se preste también una especial atención a los países de renta media con marcadas desigualdades sociales y ausencia de cohesión social, como sucede con muchos Estados latinoamericanos, aunque han empezado a tener sus efectos, como se puso de manifiesto en la Cumbre de Lima, tienen todavía un largo camino por recorrer.

(f) La ausencia de un cohesionado y eficaz *lobby* latinoamericano en Bruselas y en los países miembros de la UE. Se trata de un hecho que viene de siempre, pero que en el actual contexto de desinterés europeo respecto de la región ha cobrado mayor importancia. Hasta el momento no existe un cohesionado y eficaz *lobby* latinoamericano en Bruselas y en los países miembros de la UE, que permita que América Latina hable con una sola voz y actúe de forma consistente ante las instituciones y gobiernos europeas a la hora de presentar las demandas latinoamericanas. Volveremos sobre este punto, en breve, al abordar el análisis del escenario latinoamericano.

Consecuentemente con todo lo anterior, no puede extrañar que América Latina esté ausente de la agenda de las instituciones comunitarias y que sólo el Parlamento Europeo demuestre ocasionalmente un cierto interés por el desarrollo de las relaciones birregionales.

Todo lo anterior explica también que América Latina no se encuentre en la agenda del diálogo transatlántico, ni de momento está previsto que entre en la misma, cuando en este

diálogo están presentes múltiples cuestiones y problemas internacionales. La nueva política de la Administración Obama respecto de América Latina puede suponer, como ya hemos apuntado, un cambio en este punto.

(1.3) Los cambios en el escenario latinoamericano

El escenario latinoamericano de mediados de los años 90 tiene muy poco que ver con el actual escenario global. Los cambios que se han producido han sido muy importantes en prácticamente todos los terrenos. De un escenario caracterizado por una significativa homogeneidad política y económica de los Estados latinoamericanos y unos mecanismos de integración subregional que, a pesar de sus dificultades, parecían sólidamente asentados, hemos pasado desde principios del siglo XXI a un escenario marcado por la heterogeneidad en los planteamientos políticos y económicos, por los enfrentamientos entre los Estados latinoamericanos y la fragmentación e inestabilidad de los mecanismos de integración subregional, en los que los nacionalismos de distinto signo vuelven a resurgir con creciente fuerza.

Se trata, sin lugar a dudas, en muchos casos, de una prueba más de la vitalidad y fuerza de América Latina para tratar de dar respuesta a los retos del futuro, pero que, sin embargo, desde la perspectiva europea ha debilitado la apuesta que la UE hizo por la región a mediados de los años 90 y ha dejado sin estrategia, o mejor con una estrategia caduca, a la UE en relación a la misma. En consecuencia, estamos ante un escenario latinoamericano en principio poco favorable desde la perspectiva europea, que unido a los escenarios mundial y europeo, que hemos analizado, sitúa a América Latina en una posición periférica en relación a los intereses europeos.

En este sentido, hay que destacar cinco hechos del escenario latinoamericano que pesan fuertemente a la hora de explicar el actual *impasse* en que se encuentran las relaciones con Europa, las dificultades para articular un nuevo modelo de relación birregional, pero también a la hora de entender las oportunidades que abren para la puesta en marcha de una nueva estrategia. Estos son: (a) América Latina no se encuentra en una grave crisis política, económica y social; (b) la creciente heterogeneidad ideológica, política y económica de los Estados latinoamericanos; (c) la situación de bonanza económica en la que ha vivido América Latina en los últimos años, y, ahora, la crisis económica global que la afecta severamente; (d) la apertura de un nuevo ciclo en la integración latinoamericana; y (e) la ausencia de unidad de acción de América Latina ante la UE.

(a) América Latina no se encuentra en una grave crisis política, económica y social. América Latina ni vive una grave crisis política y económica, ni está assolada por la pobreza, ni es una región en la que en términos generales la democracia y los derechos humanos estén amenazados, ni representa una amenaza para la seguridad europea, ni afecta de manera importante a los intereses económicos de la mayor parte de los Estados miembros de la UE, a pesar de las medidas nacionalizadoras puestas en marcha por algunos Estados latinoamericanos.

Es verdad que América Latina, de ser tradicionalmente una zona de paz y estabilidad, en los últimos tiempos ha visto desarrollarse focos de tensión y conflicto, que, en unos casos, ponen de manifiesto las debilidades de las solidaridades derivadas de la integración regional y subregional. En otros casos, esas tensiones contribuyen a incrementar los riesgos de desestabilización de la región. Sin embargo, de momento, esos potenciales focos de tensión y de conflicto, al contrario de lo que sucedió en los años 80, no han generado en la UE y los Estados miembros un especial movimiento de atención.

En consecuencia, como hemos señalado, la mayor parte de los Estados europeos no perciben la necesidad de avanzar en las relaciones birregionales, estando América Latina ausente de la agenda europea, salvo coyunturalmente cuando se aproxima una Cumbre ALCUE y es necesario no acudir con las manos vacías.

(b) La creciente heterogeneidad ideológica, política y económica de los Estados latinoamericanos. Frente a la América Latina de los años 90, caracterizada por una significativa homogeneidad en términos políticos y de políticas económicas, a pesar de los diferentes niveles de desarrollo, hemos pasado a una América Latina marcada profundamente por la heterogeneidad de proyectos políticos y de políticas económicas, que se ha visto acompañado por la afirmación con fuerza de los nacionalismos de diferente signo y, consecuentemente, de la revalorización de la soberanía nacional, más allá de las constantes llamadas e iniciativas en materia de integración subregional o regional. A lo anterior se ha sumado la afirmación neopopulista de algunos países. Siempre la cultura política latinoamericana se ha caracterizado por un fuerte nacionalismo, que, en parte, explica el escaso éxito de los mecanismos de integración que se han puesto en marcha en la región.

Sin embargo, ahora los nacionalismos tienen en muchos casos una fuerte carga ideológica y se ven acompañados por la adopción por ciertos países de medidas neopopulistas y nacionalizadoras, que introducen un escenario de inseguridad jurídica en materia de inversiones y desincentivan fuertemente el interés económico de la UE respecto de algunos países y por reflejo respecto de toda la región.

A lo anterior se añaden las diferencias en términos de desarrollo y renta *per cápita* entre los países latinoamericanos, que actúan, en el actual escenario de división política, como elementos que agudizan los distintos intereses en juego en las relaciones con la UE.

En todo caso, estas heterogeneidades y divisiones no deben hacernos perder de vista que América Latina como región continua siendo una realidad no sólo geográfica, sino también en gran medida política, económica, social y cultural, pues los países de la región, además de tener un fuerte sentido de identidad regional, se ven afectados esencialmente por los mismo problemas, como la calidad de la democracia, la

desigualdad social y el escaso poder de negociación frente al resto del mundo (Muñoz, 2006).

Sin embargo, para Europa, esta creciente heterogeneidad política y económica y este marcado auge de los nacionalismos y, en algunos casos, de los neopopulismos en América Latina, que, además, debilitan los mecanismos de integración existentes y contribuyen a fragmentar la región, constituye un factor más de desinterés por América Latina, en cuanto tal y, por lo tanto, de debilitamiento de un apuesta clara por el avance en las relaciones birregionales.

(c) La situación de bonanza económica en la que ha vivido América Latina en los últimos años, y, ahora, la crisis económica global que la afecta severamente. América Latina, especialmente a partir de 2003, ha tenido tasas de crecimiento económico elevadas y datos positivos tanto en las cuentas externas como en las finanzas públicas, que definían un escenario muy diferente al característico de la región en los años anteriores. Con un crecimiento promedio anual del 4,5%, el cuatrienio 2003-2006 puede considerarse como el más positivo de los últimos 25 años. Al mismo tiempo, en ese tiempo el PIB *per cápita* se incrementó un 12%. Se redujo la vulnerabilidad externa de la región, debido al aumento de las reservas de divisas y al menor peso de la deuda externa, que disminuyó del 36% al 10% del PIB entre 1996 y 2006. Todo ello respondía a la mejora de las finanzas internas, gracias a las reformas realizadas en los años anteriores. Incidía también un contexto internacional favorable, caracterizado entonces por un mayor crecimiento de la economía mundial, el aumento de los precios de las materias primas y el aumento de las remesas de los emigrantes.

Este escenario económico favorable, que debería haber incidido positivamente en las relaciones entre la UE y América Latina, sin embargo, no se tradujo en el desarrollo de las mismas, pues en realidad presentaba dimensiones no tan positivas. Por un lado, no podía compararse con las tasas de crecimiento económico de Asia, con la que aumentaban las brechas de renta, competitividad y peso económico, con las consecuencias que ello tenía, como hemos visto, desde el punto de vista del interés prioritario por parte de la UE. Por otro, a estas últimas realidades a nivel económico, se añadían la aparición de focos de conflicto y de tensión y la afirmación de nacionalismos y neopopulismos, que ya se han analizado, con la adopción por algunos países de políticas nacionalizadoras que afectaban directamente a las inversiones extranjeras, con la situación de inseguridad jurídica que generaban.

Si en una situación de bonanza económica no se progresó realmente en las relaciones birregionales, en el actual escenario de crisis económica global, que afecta ya negativamente a los países de la región, las dificultades para que la UE adopte un nuevo modelo de relación birregional son aún mayores, aunque es verdad, como hemos apuntado, que la necesidad del mismo puede hacerse más patente para la UE.

(d) La apertura de un nuevo ciclo en la integración latinoamericana. Este nuevo ciclo de la integración, que es expresión en parte de las divisiones y heterogeneidades que caracterizan a los países latinoamericanos, se presenta lleno de incertidumbres e interrogantes, haciendo más difícil cualquier aproximación política y económica a la región por parte de los Estados extrarregionales.

El problema en América Latina hasta el momento actual es que no se ha planteado la integración como un proceso integral, en el que la dimensión política sea un componente esencial de la misma, como consecuencia de la primacía que se continúa otorgando al concepto tradicional de soberanía nacional, que impide plantearse en un mundo crecientemente interdependiente y global un concepto más moderno de la misma (Altmann y Rojas, 2008, p. XIX).

La realidad, en todo caso, es que América Latina se encuentra en plena efervescencia en cuanto a sus procesos de integración, con nuevas iniciativas que se lanzan haciendo tabla rasa de los mecanismos ya existentes; cambios de ubicación de algunos Estados; divisiones políticas y económicas entre los Estados en el seno de ciertos mecanismos de integración; ruptura entre Sudamérica por un lado y México, Centroamérica y el Caribe por otro; aparición de proyectos de integración marcadamente ideologizados, como la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), que chocan frontalmente con muchos de los ya existentes; y visiones claramente alternativas y contradictorias en cuanto a la integración regional (Sanahuja, 2007).

Nunca como hasta ahora se había vivido una situación parecida en América Latina en materia de integración y nunca el debate sobre los fundamentos de la integración se había planteado en términos tan ideológicos y políticos.

A todo ello se une la emergencia de Brasil como potencia regional, haciéndose, primero, con el liderazgo de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), circunscrito a Sudamérica, y lanzando, después, en Sauipé a mediados de diciembre de 2008, la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), ampliada a Centroamérica, México y el Caribe, liberada de tutelajes ajenos a la región, sean de EEUU, Europa o España, con vocación de institucionalización y de coordinación de las múltiples instancias de integración regional y subregional.

La pregunta es si esta realidad es producto de la vitalidad y dinamismo del integracionismo latinoamericano o, por el contrario, lo es, una vez más, de las debilidades intrínsecas a ese integracionismo, que no ha permitido hasta ahora el avance sostenido y con éxito de los procesos puestos en marcha desde los años 60 del siglo XX. La pregunta es, también, si estamos ante el inicio de un nuevo ciclo de la integración en la región, marcado, como destaca Sanahuja, por nuevas agendas de integración “post-liberales”, que dan especial énfasis a la dimensión política, de seguridad y defensa, a la coordinación de políticas de energía o infraestructura, a la asimetrías y, en general, a cuestiones no

comerciales (Sanahuja, 2009b, p. 194, y 2009c, pp. 21-24), o, por el contrario, estamos ante un fin de ciclo, el del “regionalismo abierto”, desarrollado desde la década de los 90, sin que todavía se avizore en el horizonte la apertura de uno nuevo, con las consecuencias que ello tendría a corto y medio plazo para la propia América Latina como tal. Lo que, en cualquier caso, nos encontramos es una situación de confusión, con numerosos interrogantes e incertidumbres, que no favorece en términos generales el avance en las relaciones entre la UE y América Latina y la articulación de una nueva estrategia por parte de la UE.

Todo ello sin contar la ruptura que se está produciendo en la integración regional como consecuencia, por un lado, de la conformación de un área norteamericana, liderada por EEUU, integrada por Canadá, México, Centroamérica y el Caribe, a través de tratados de libre comercio (TLC), que podría extenderse eventualmente a otros países sudamericanos, también con tratados de libre comercio con EEUU, que mira especialmente hacia Asia.

Finalmente, como factor no desdeñable a la hora de terminar con el análisis del complejo escenario de la integración en América Latina no se pueden olvidar los efectos que tienen en la misma los numerosos acuerdos de libre comercio que están suscribiendo los Estados latinoamericanos con Estados extrarregionales. En el caso de los TLC suscritos o por suscribir con EEUU, que han pasado a ser un punto importante de la agenda de algunos países de la región y tienen una indudable carga ideológica, los efectos pueden ser demoledores para los procesos de integración latinoamericanos, si se transforman en el referente principal de la agenda de dichos países, ya que implican compromisos que en ocasiones son contradictorios con la integración, especialmente en materia arancelaria y de normas de origen.

En el caso de los Acuerdos de Asociación suscritos por la UE con Chile y México o en proceso de negociación con Mercosur, Centroamérica y la CAN, aunque hasta ahora son acuerdos en los que se había apostado por la integración regional o subregional, pueden también tener efectos negativos sobre los procesos de integración, especialmente si la UE cambia definitivamente de estrategia y opta abiertamente por una estrategia de negociación bilateral.

El problema se plantea de forma muy concreta en el caso de la negociación con la CAN. Aunque, como se puso de manifiesto en la Cumbre de Lima, la UE continua en principio apostando por una estrategia regionalista, la decisión adoptada por el Consejo de la UE en enero de 2009 por la que se circunscribe la negociación interregional entre la UE y la CAN al diálogo político y la cooperación, para optar por la negociación comercial únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar el formato de acuerdo de libre comercio “OMC-plus”, casos de Colombia, Perú y, con matices importantes, Ecuador, ante el rechazo de Bolivia a los capítulos sobre inversiones y propiedad intelectual, pone de manifiesto que podemos estar ante un cambio de estrategia.

A esta nueva dinámica podría sumarse, a medio plazo, si continúan estancadas las negociaciones con Mercosur, la apertura de negociaciones para un Acuerdo de Asociación y libre comercio con Brasil y eventualmente con algún otro país mercosureño. De hecho, la UE ha formulado ya una Asociación Estratégica con Brasil, el 4 de julio de 2007, que aunque limitada al plano político, abre una primera puerta para esa estrategia bilateral en el plano comercial.

Todo ello, además, incidiría muy negativamente en el futuro de UNASUR, que en su desarrollo descansa precisamente en el proceso de convergencia entre Mercosur y la CAN.

En definitiva, el escenario latinoamericano en materia de integración, que ha marcado tradicionalmente toda la estrategia regionalista de la UE respecto de América Latina, ha variado radicalmente respecto de los años 90, encontrándose la UE huérfana de una nueva estrategia adaptada a las nuevas realidades y además sin referentes ni interlocutores claros y seguros que le permitan, dentro del diseño de un nuevo modelo de relación, apostar una vez más por una renovada estrategia regionalista. Las negociaciones comerciales abiertas con Colombia, Perú y Ecuador suponen, de consolidarse, ya en sí mismas un posible cambio de modelo.

(e) La ausencia de unidad de acción de América Latina ante la UE. La ausencia de unidad de acción de la región ante la UE, el distinto interés que los diferentes países latinoamericanos tienen en sus relaciones con la UE y, por lo tanto, la falta de ideas claras y compartidas en cuanto a lo que se pretende de la UE, debilitan fuertemente las demandas latinoamericanas frente a Europa.

El peso de los *lobbys* en la toma de decisiones de la UE es importante. Sin embargo, América Latina no ha sido capaz de articular un *lobby* propio, con peso como para influir en la formulación de las políticas de la UE. Ni los países latinoamericanos como un conjunto o como grupos subregionales, ni el Grupo de Embajadores Latinoamericanos que opera en Bruselas, han sido capaces de actuar con una única voz, primando por encima de cualquier otra consideración los intereses nacionales de cada uno de los Estados de la región. A debilitar aún más las posiciones de América Latina ante la UE se suma que ni los gobiernos ni las sociedades latinoamericanas saben qué quieren o qué esperan realmente de la UE, más allá de la legítimas, pero no por ello archirrepetidas, demandas contra la Política Agraria Común (PAC) y a favor de la apertura de los mercados europeos a sus productos agrícolas y ganaderos, con la tendencia que ello supone a confundir los acuerdos con la UE con simples acuerdos de libre comercio, y, consiguientemente, a tener una visión reduccionista de las posibilidades que presentan las relaciones con la UE en otros ámbitos.

Todo ello se explica, entre otras razones, por las marcadas asimetrías existentes entre ambas regiones, y porque los intereses de los mismos respecto de la UE no son ni mucho

menos idénticos. Mientras que las relaciones comerciales son importantes para algunos países, caso especialmente de Mercosur y Chile, no lo son tanto para otros, al igual que ocurre con las inversiones. Lo mismo sucede con la ayuda al desarrollo, que constituye un capítulo muy importante para algunos, caso especialmente de Centroamérica y en menor medida los países andinos, mientras que no es lo es para otros. También en lo relativo a las remesas, el impacto es muy diferente.

Esta ausencia de una voz común y única por parte de América Latina se hace ahora más insalvable como consecuencia de la mencionada creciente heterogeneidad y división política y económica que caracteriza a los países latinoamericanos.

De hecho, en la historia de las relaciones entre la UE y América Latina, casi siempre ha sido la UE la que ha marcado la agenda de las relaciones con América Latina y la que ha diseñado la estrategia y el modelo de relaciones con la región (Arenal, 1997), al no existir ideas compartidas y defendidas por el conjunto de los Estados latinoamericanos y aproximarse cada país bilateralmente a las instituciones y países europeos.

En definitiva, como apunta Sanahuja, América Latina debería ser consciente de que la UE está definiendo sus opciones, y la respuesta va a depender, en buena medida, de que la región defina claramente qué desea ser, cómo quiere ser vista, y qué quiere hacer con su propia integración (Sanahuja, 2006, p. 83).

(2) ¿Entre una nueva estrategia regionalista o la apuesta por las relaciones bilaterales?

A la vista de las consideraciones anteriores es evidente que ni el escenario mundial, ni el latinoamericano, ni el europeo son, en términos generales, favorables para la intensificación y profundización de las relaciones birregionales. No es fácil, por lo tanto, que en esta situación culminen con éxito, a corto plazo al menos, los procesos de negociación actualmente en curso para la firma de acuerdos de asociación con Mercosur y la CAN. Caso diferente es la negociación con Centroamérica, que parece avanzar sin excesivos problemas. En estos escenarios, por lo tanto, es muy poco probable que incluso a medio plazo se avance realmente en la Asociación Estratégica Birregional, planteada en la Cumbre de Río en 1999.

Con todo, como señalábamos al principio, en última instancia, el problema de fondo va mucho más allá del carácter favorable o desfavorable del escenario en que se desenvuelven las relaciones entre la UE y América Latina, que puede experimentar cambios en los próximos años, tanto en un sentido como en otro.

El principal problema, que por ello no deja de tener relación con los cambios en los escenarios destacados, es que las relaciones birregionales siguen ancladas en presupuestos característicos de la segunda mitad de los años 90, que respondían a unas realidades mundiales, europeas y latinoamericanas muy diferentes a las actuales, a unos

intereses latinoamericanos y europeos distintos, y a un ciclo de la integración latinoamericana que ha llegado a su fin. En estos momentos, cada vez es más evidente que la estrategia regionalista, seguida por la UE en sus relaciones con América Latina hasta la segunda mitad de los años 90, ha dejado de tener sentido y, consecuentemente, no sirve para relanzar las relaciones birregionales a finales de la primera década del siglo XXI. El problema adicional es que ni los países latinoamericanos tienen ideas claras y compartidas sobre los presupuestos que deben inspirar sus relaciones con Europa, ni la UE tiene definida una nueva estrategia y, consiguientemente, un nuevo modelo de relación con América Latina.

A todo lo anterior se unen las marcadas asimetrías existentes entre la UE y América Latina y las diferencias de desarrollo y renta *per cápita* entre los propios países latinoamericanos, que plantean lógicamente las relaciones birregionales en términos muy distintos y que dificultan fuertemente el avance hacia la Asociación Estratégica Birregional (Maihold, 2008).

Lo que en el actual contexto es indispensable, en consecuencia, para el avance de las relaciones entre la UE y América Latina, es el diseño y puesta en práctica de un nuevo modelo de relaciones birregionales, adaptado a los escenarios mundial, europeo y latinoamericano del presente y, en concreto, a los nuevos y diferentes intereses europeos y latinoamericanos que se han hecho realidad en los mismos. Mientras la UE siga tratando de relacionarse con América Latina con un modelo, el característico de los Acuerdos de Asociación, propio de finales del siglo XX, esas relaciones difícilmente podrán avanzar de forma consistente y válida para los Estados implicados.

La celebración de la VI Cumbre ALC-UE, que se celebrará bajo la Presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, constituye en este sentido una oportunidad que se debería tratar de aprovechar por parte de España, principal interesada en el desarrollo de las relaciones birregionales, para relanzar dichas relaciones, a través de la adopción de una nueva estrategia respecto de América Latina.

Nueva estrategia que, sobre la base de los instrumentos de diálogo político, cooperación y relaciones comerciales que ya están en marcha en las relaciones birregionales, debería plantearse, como prioritarios, los puntos siguientes: diálogo político, cooperación, comercio, Fundación ALC-UE e integración de las relaciones entre las sociedades latinoamericanas y europeas en el ámbito institucional birregional.

(2.1) Diálogo político

El reforzamiento del diálogo político, además de ser clave para mejorar la concertación con América Latina y fomentar el multilateralismo, es también fundamental para conseguir progresos en materia de cooperación, así como para avanzar consistentemente en las negociaciones comerciales actualmente en curso con Mercosur, Centroamérica y

una parte de la CAN y culminar una puesta en marcha efectiva de la Asociación Estratégica Birregional.

Constituye, en este sentido, la base sobre la que ha de sustentarse, en una medida decisiva, la definición del nuevo modelo de relación con la región, por cuanto que ese diálogo es el que permite poner sobre la mesa los intereses comunes y divergentes que existen entre ambas regiones y encontrar posiciones comunes y concertadas.

Intereses comunes que se concretan especialmente en la apuesta común por un multilateralismo eficaz y por una concertación birregional, que permita incidir en la definición de la agenda global y con ello en la gobernanza mundial, en relación a retos clave, como son la gestión de los bienes públicos globales, el mantenimiento de la paz, el cambio climático, la seguridad alimentaria, la seguridad energética, la gobernabilidad democrática, la lucha contra la pobreza y la desigualdad y la lucha contra el crimen organizado transnacional; pero que se concretan también en el reforzamiento del papel de ambas regiones como actores capaces de actuar concertadamente con una relativa autonomía en el escenario global.

Ese diálogo político permite, además, tratar los intereses divergentes, especialmente en materia comercial en el seno de la Ronda de Doha y, consecuentemente en las negociaciones de los acuerdos de asociación, en la cuestión de la seguridad en materia de inversiones, en la reforma del sistema financiero internacional y en materia de emigración, y buscar puntos de encuentro en los mismos, que favorezcan a ambas partes.

Este nuevo diálogo político tiene que partir forzosamente de los mecanismos de diálogo birregional que ya existen (Alemany, 2007), tanto a la hora de especificar los intereses comunes y divergentes en juego, concretar las prioridades, articular en la práctica la política de cooperación, regional y bilateral, y concretar las obligaciones de ambas partes, como en orden a superar los desencuentros y diferentes posiciones que dificultan el avance de las negociaciones comerciales. Hay que aprovechar para ello no sólo los distintos foros de diálogo interregional, que se llevan a cabo con la región, con subregiones y con países en términos bilaterales, sino también los diálogos específicos que existen sobre medio ambiente, seguridad, cohesión social, narcotráfico y migraciones.

Es evidente que la división y diferencias de planteamientos políticos y económicos que caracterizan en estos momentos a los países latinoamericanos, que se manifiestan especialmente, aunque no sólo, en el seno de la CAN, obligan a reforzar los diálogos bilaterales o subregionales, pero también lo es, y esto es lo más importante, que no se puede seguir con la proliferación, y consiguiente fragmentación, del diálogo en múltiples foros de diálogo, bilaterales, subregionales e interregionales, que además carecen de mecanismo adecuados de seguimiento de los acuerdos alcanzados. Esta proliferación y dispersión de los diálogos rebaja, además, el interés, especialmente del lado europeo, y desincentiva la participación ministerial en los mismos.

Una vía de posible superación de esa compartimentación del diálogo se puede lograr a través del reforzamiento de los diálogos sectoriales mencionados, que además permiten incidir en cuestiones claves de la agenda birregional (Gratius, 2007, p. 87), generando una agenda de diálogo más consistente, y actualizar el debate sobre los valores compartidos, introduciendo en el núcleo central el diálogo la dimensión normativa que caracteriza a ambas regiones (Díaz Barrado, 2008, pp. 21-23). Estos diálogos sectoriales son, además, los que permiten más fácilmente concertar posiciones ante algunos de los retos globales más importantes a los que se enfrentan ambas regiones y promocionar el multilateralismo eficaz, que constituye una de las señas de identidad internacional de América Latina y la UE.

Prueba de lo anterior son las propuestas de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Euro-Lat) de una “Carta Euro-Latinoamericana por la Paz y la Seguridad” y la creación de una instancia birregional de prevención de conflictos.

Lo anterior no obsta para que sea necesario trabajar, a pesar de las dificultades existentes, en la institucionalización, a partir de las Cumbres ALC-UE, de un diálogo político realmente interregional, que incluya los temas que acabamos de señalar y que tenga como protagonista por parte latinoamericana a la región en cuanto tal, con una agenda consensuada y con posiciones comunes en relación a la UE. El diálogo con el Grupo de Río difícilmente podrá cumplir esa misión. Por el contrario, la dinámica abierta, primero, por UNASUR y, después, por la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), celebrada en Sauipé a mediados de diciembre de 2008, en la que participaron, además de Sudamérica, Centroamérica, México y el Caribe, incluida Cuba, puede ofrecer la vía para que se inaugure un diálogo verdaderamente birregional y se camine hacia la articulación práctica de la Asociación Estratégica Birregional.

Para ello sería necesario crear una secretaría *pro-témpace* en la Cumbres ALC-UE, integrada por los Estados organizadores de la Cumbre anterior y de la siguiente, así como por representantes de la Comisión Europea y de la organización subregional latinoamericana correspondiente, que diera continuidad a la agenda común y permitiera el seguimiento de la misma. La experiencia en este sentido de las Cumbres Iberoamericanas, que funcionan en base a una secretaría *pro-témpace* y una Secretaría General Iberoamericana, en las que participan una parte significativa de los países latinoamericanos más España y Portugal, puede ser útil para su puesta en marcha.

(2.2) Cooperación

Tal como reiteró la Cumbre de Lima, el apoyo a la integración regional y el apoyo a la cohesión social son los dos objetivos prioritarios de la cooperación con América Latina. Ambos implican el fomento de la gobernabilidad democrática. Estos objetivos deben continuar manteniéndose, aunque adaptados a las nuevas realidades, intereses y retos que, como hemos visto, plantean las relaciones birregionales.

El apoyo a la integración regional ha sido hasta el presente uno de los ejes prioritarios de la cooperación y de las negociaciones comerciales de la UE con la región desde los años 80. Como dice Sanahuja, la UE ha querido ver en América Latina un “espejo” de su experiencia de integración, tanto en el plano económico como político. Una de las diferencias más marcadas entre Europa y los impulsores del “Consenso de Washington” ha sido el apoyo europeo a la integración regional (Sanahuja, 2006, p. 78).

Ahora, sin embargo, a la vista de las heterogeneidades y divisiones políticas destacadas en América Latina, parece haber perdido una parte importante de la fuerza que tuvo hasta fechas recientes, como se ha puesto de manifiesto en el caso de las negociaciones con la CAN. La cuestión clave que se plantea de cara a la nueva estrategia es la de si la UE debe mantener ese objetivo como prioritario o, por el contrario, tiene que empezar a primar sin tapujos lo bilateral sobre lo regional.

La cuestión no es baladí, pues pone en juego toda la estrategia de la UE seguida hasta ahora respecto de América Latina y supondría, caso de contestarse abiertamente a favor de lo bilateral, no sólo un cambio radical de estrategia, sino también una negación por parte de la UE de lo que ha ido y es su propia estrategia de desarrollo político, económico y social y, consecuentemente, su propia razón de ser como actor internacional.

En este sentido, consideramos que el apoyo a la integración debe continuar siendo un objetivo prioritario en las relaciones con la región, por más que el heterogéneo escenario latinoamericano no favorezca nada la realización práctica del mismo. Razones, como hemos apuntado, derivadas de la apuesta de la UE por el regionalismo y el interregionalismo, como instrumentos que favorecen el multilateralismo, la estabilidad política, el desarrollo económico y social y la búsqueda colectiva de bienes públicos globales, explican el carácter prioritario que debe continuar teniendo este objetivo.

Sin embargo, hay que hacer compatible ese objetivo con el avance efectivo en las relaciones birregionales, pues la integración regional en América Latina no puede erigirse en un obstáculo que impida el progreso en las mismas. Esto supone que hay que hacer compatibles el apoyo a la integración, incentivando coherentemente e interrelacionadamente el diálogo político, la cooperación y las relaciones comerciales, en términos regional y subregional, en base al principio de cohesión social, cuando sea posible, con el desarrollo de unas más intensas relaciones bilaterales con determinados Estados, cuando las divisiones, heterogeneidades y dificultades existentes se transformen en obstáculos insalvables a la primera línea de actuación.

Es la línea de trabajo que de momento está siguiendo la UE en la región, pero que en el nuevo modelo de relaciones a desarrollar debe, sin embargo, tomar en consideración algunos planteamientos nuevos. Por un lado, se debe tomar en consideración el nuevo mapa de la integración, de carácter “post-liberal” que, como hemos apuntado, se está

dibujando en la región; por otro, este nuevo planteamiento debe inspirar abiertamente, y no con medias tintas, la definición de la estrategia, que con ello adquirirá en si misma más consistencia y, finalmente, debe pasar a ser un objetivo que se haga presente de forma coherente y no aisladamente en el conjunto de las políticas que la UE tiene con la región.

El apoyo a la cohesión social, directamente ligado al apoyo a la integración, ha sido otro de los objetivos prioritarios de la UE en sus relaciones con América Latina, en consonancia con lo que ha sido su propia experiencia integradora, en la que integración y desarrollo económico y social de sus Estados miembros han sido inseparables.

Es verdad que en América Latina las desigualdades en materia de desarrollo económico y social y las desigualdades sociales están mucho más acentuadas que en la UE, que la marcada división y heterogeneidad política existente en estos momentos en la región se traduce en planteamientos contrapuestos, cuando no enfrentados, en materia de políticas de cohesión social y que el modelo europeo no es exportable sin más a una región con características muy diferentes, pero también lo es que la UE debe continuar promocionando los principios e instrumentos de un modelo de cohesión social y de tratamiento de las asimetrías que hasta el momento ha sido espectacularmente exitoso en el propio caso europeo, adoptando los ajustes que sean necesarios.

El tema de la cohesión social debe hacerse plenamente presente no sólo en el ámbito de la cooperación, sino igualmente en el diálogo político y en las negociaciones comerciales, pues constituye un elemento central para el desarrollo de las relaciones birregionales.

Hasta el momento el resultado más importante en este terreno lo constituye el programa EuroSociAL (Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina), pero es claramente insuficiente. En este sentido, lo que debe asumir la nueva estrategia de relaciones con América Latina es, en primer lugar, la incorporación del objetivo de la cohesión social al conjunto de las relaciones y los instrumentos de cooperación, tanto regionales como bilaterales, superando los planteamientos sectoriales dominantes y la ausencia de complementariedad entre los distintos instrumentos; segundo, la inclusión de la cohesión social en la agenda del diálogo político y en la negociación de los Acuerdos de Asociación; tercero, la toma en consideración de la propia experiencia europea en cuanto a la articulación de políticas complementarias que aborden desde distintos planos las asimetrías existentes; cuarto, aplicar un criterio de flexibilidad en las políticas, que permita, en la medida de lo posible, adecuarlas a las distintas realidades latinoamericanas y a los diferentes planteamientos políticos en relación a la cohesión social, que caracterizan a los países de la región; y, finalmente, superar la escasez de recursos en este ámbito, lo que en la actual situación de crisis económica no parece fácil de conseguir.

La consecución de los objetivos anteriores supone, como se ha apuntado, la necesidad de reforzar y mejorar la cooperación con la región, no tanto mediante la puesta en marcha de nuevos instrumentos, que en el caso del apoyo a la cohesión social será necesario, sino

sobre todo a través de la mejora de los ya existentes, ubicándolos en un marco de una estrategia y de unas prioridades comunes y claramente definidas; haciéndolos plenamente compatibles entre sí; coordinándolos mejor; reduciendo la dispersión actualmente existente; simplificándolos aún más y haciéndolos más flexibles, con el fin de que puedan adecuarse más fácilmente a la diferentes situaciones que viven los países latinoamericanos. Supone, consecuentemente, la definición de una agenda de cooperación integral y consistente para el desarrollo de los países de renta intermedia.⁴

Supone también la necesidad de coordinar las política de cooperación comunitarias con las propias políticas de cooperación de los Estados miembros con los países de la región, con el fin de hacerlas complementarias y evitar la dispersión de esfuerzos. La celebración de la II Reunión de Agencias de Cooperación de la UE que actúan en América Latina, prevista para la Presidencia española en el primer semestre de 2010, antes de la Cumbre ALC-UE, ofrece la oportunidad de avanzar en este punto.

(2.3) Comercio

El comercio constituye el tercer pilar sobre el que hasta ahora han descansado las relaciones entre la UE y América Latina.

La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2005, “Una Asociación reforzada entre la UE y América Latina” y la Cumbre de Lima reafirmaron el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación entre la UE y todos los países y grupos de integración de América Latina, pero esa estrategia se basó en el mapa de la integración de principios de los 90, alejado del nuevo que se está configurando en la región.

Aunque toda América Latina y el Caribe, excepto Cuba, tiene ya institucionalizadas sus relaciones comerciales con la UE, la situación dista mucho de ser homogénea. Mientras México y Chile cuentan con Acuerdos de Asociación, que implican zonas de libre comercio con la UE, lo mismo que recientemente el Foro de Países ACP del Caribe (CARIFORUM), Mercosur, que tiene un Acuerdo de tercera generación, se encuentra con las negociaciones estancadas para la firma de un Acuerdo de Asociación, y Centroamérica y la CAN disfrutan del SPG-plus, tienen Acuerdos de tercera generación plus, que no aceptan de buen grado, y están en proceso de negociación de los correspondientes Acuerdos de Asociación, con expectativas muy distintas en un caso y en otro.

Todo ello plantea un escenario caracterizado por una red de acuerdos de asociación a distintas velocidades (Ayuso, 2009, p. 192), que, además de complejizar las relaciones birregionales, no se ajusta a los nuevos movimientos integracionistas que caracterizan la región, abriendo interrogantes en cuanto a su resultado final.

En todo caso, como apuntábamos al referirnos al apoyo a la integración por parte de la UE y a la necesidad de una nueva estrategia adaptada a las nuevas realidades, es necesario

⁴ Para una nueva estrategia de cooperación con América Latina, véase Sanahuja (2008), pp. 31-34.

evitar que las dificultades que surgen en la negociación, especialmente en el caso de la CAN, lleven, como apunta Sanahuja, al falso dilema entre “todo o nada”, siendo “todo” el formato convencional de acuerdo “OMC-plus”, y “nada”, el abandono del enfoque interregional y la firma de acuerdos bilaterales únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar ese formato (Colombia y Perú), ante el rechazo de otros (Bolivia y Ecuador) (Sanahuja, 2009b, p. 199).

Como punto de partida, estas negociaciones deben abordar con mayor ambición la difícil relación entre la cohesión económica, social y territorial y la liberalización económica profunda que implican los Acuerdos de Asociación, que puede incidir negativamente en los objetivos birregionales de cohesión social, lo que supone, como destaca Sanahuja, 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, el establecimiento de excepciones y períodos transitorios en los sectores en los que sea necesario y un enfoque distinto de la ayuda al desarrollo. Requieren también un esfuerzo de adaptación a las programas de cooperación de la UE del período 2007-2013 (Sanahuja, 2009b, p. 197).⁵

Las perspectivas que presentan los procesos de negociación en curso con las tres subregiones son muy diferentes, incidiendo en las mismas de una manera decisiva, aunque no sólo, la división y diferentes posiciones políticas y económicas que hay entre los países latinoamericanos que los integran.

En el caso de Mercosur la negociación se inició hace 10 años sin que haya sido posible la conclusión de un Acuerdo de Asociación, como consecuencia de las diferentes posiciones que mantienen una y otra parte sobre todo en materia agrícola, servicios y propiedad intelectual. En este estancamiento ha pesado también decisivamente la prioridad que las dos partes han dado a la previa conclusión con éxito de las negociaciones de la Ronda de Doha, paralizadas en estos momentos. Si a todo lo anterior se une la entrada de Venezuela en el Mercosur, pendiente de ratificación, con lo que ello puede suponer de mayor problematicidad en la negociación, se comprenderá que, a corto plazo, de cara a la Presidencia española, no cabe esperar el desbloqueo de las negociaciones, ni consiguientemente la conclusión del Acuerdo de Asociación y el establecimiento de una zona de libre comercio con esa subregión.

Además, en el futuro de esta negociación puede incidir de forma significativa la Asociación Estratégica de la UE con Brasil, que, aunque limitada exclusivamente al plano político, abre una grieta en las relaciones con Mercosur, que puede llevar a medio plazo,

⁵ En este contexto, sigue teniendo interés la propuesta del Parlamento Europeo de establecer un “Fondo de Solidaridad Birregional” respaldado por la Comisión y por otros donantes bilaterales y multilaterales, que en el escenario latinoamericano de creación de instrumentos regionales, como el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM), ya en funcionamiento, y el Fondo de Cohesión anunciado por el Convenio de Unión Aduanera, adoptado en Centroamérica en diciembre de 2007, abren oportunidades de “cooperación triangular” para la UE (Sanahuja, 2009b, p. 197).

si se estancan definitivamente las negociaciones UE-Mercosur, a que la UE, dada la importancia de ese país, se incline por la firma de un Acuerdo de Asociación bilateral, como ya ha hecho con México y Chile, y está negociando, sin Bolivia, con Colombia, Ecuador y Perú, lo que daría al traste definitivamente con la estrategia de apoyo a la integración, que hemos considerado. No olvidemos tampoco que otros países mercosureños, como Uruguay y Paraguay, ya han pedido Acuerdos de Asociación bilaterales con la UE. En todo caso, esta nueva vía no es tampoco sencilla, pues en una posible negociación bilateral volverían a plantearse los mismos problemas, servicios, propiedad intelectual y agricultura, que están ahora presentes en la negociación con Mercosur.

En relación a Centroamérica, las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación avanzan sin problemas significativos, a pesar de las crecientes diferencias políticas entre los países de la subregión, debido a que la misma ha ido cumpliendo todas las condiciones previas en materia de unión aduanera y no tiene excesivos productos sensibles desde la perspectiva de la UE, si se exceptúan el banano, el azúcar y la carne de bovino. Por ello es muy probable que su firma se produzca con ocasión de la Presidencia española en el primer semestre de 2010.

Sin embargo, es necesario que por parte europea se atiendan adecuadamente los problemas derivados de las asimetrías birregionales, adaptando los calendarios de liberalización y estableciendo periodos transitorios que tomen en consideración los sectores más sensibles y su impacto social y laboral. En esta línea, sería oportuna la puesta en marcha de un Foro de Cohesión Social con Centroamérica, ya demandado por algunos países de esa subregión.

En el caso de la CAN las negociaciones son especialmente problemáticas. La intención inicial de la UE de negociar en bloque con la CAN, lógica en su apoyo a la integración, se frustró después de tres rondas negociadoras como consecuencia de las diferentes posiciones mantenidas por los países andinos, divididos en dos bloques. Por un lado, Colombia, Perú y Ecuador y, por otro, Bolivia, disconforme con los planteamientos comerciales que presentaba la UE. Ante esta situación de estancamiento y las demandas de Colombia y Perú de continuar la negociación, aunque fuese bilateralmente, la UE decidió abrir dos vías paralelas de negociación. Por un lado, la parte comercial, que se negocia en grupo con Colombia, Perú y Ecuador, quedando de momento Bolivia fuera de la misma, y, por otro lado, los pilares del diálogo político y la cooperación, que se negocian con la CAN en cuanto tal.

Las mayores dificultades en la negociación comercial provienen de Ecuador. Se centran principalmente, además de en los problemas constitucionales derivados de la aprobación de la nueva Constitución, en materia de propiedad intelectual, servicios, compras públicas, competencia y agricultura.

Una dificultad adicional en este proceso lo constituye la propia problemática interna de la CAN, que, al contrario que Centroamérica, no ha sido capaz de avanzar en el proceso de integración comercial, de acuerdo con las condiciones establecidas por la UE. La ausencia de un Arancel Externo Común obligó a la UE, a fin de poder iniciar la negociación, a acordar un Punto Inicial de Desgravación que, además, fue difícil consensuar.

En todo caso, avance la negociación comercial con tres países o con toda la CAN, es necesario que la UE aborde con especial cuidado la cuestión de las asimetrías, tanto en el ámbito comercial, con las correspondientes medidas compensatorias, en términos de calendarios de liberalización y periodos transitorios, según los sectores, como también con medidas en materia de cooperación. El reforzamiento del diálogo político con la CAN podría ayudar de forma importante en este mismo sentido. Este planteamiento podría ser especialmente útil en el caso de Bolivia, con el fin de que vuelva a la mesa de negociación.

La UE ha señalado que, en todo caso, Bolivia puede incorporarse a la negociación en el primer momento, incluso después de concluido el Acuerdo de Asociación.

Si Bolivia quedase definitivamente descolgada de la negociación comercial y ésta culminase con éxito con Colombia, Perú y Ecuador, se asestaría un golpe de muerte casi segura a la CAN y debilitaría aún más la paralizada negociación con Mercosur, abriendo la puerta de par en par para las negociaciones bilaterales con Brasil y otros países de Mercosur, lo que certificaría el fracaso definitivo de la estrategia de la UE de apoyo a la integración, consagrando una nueva una estrategia bilateralista.

Lo que es prácticamente seguro, a pesar de algunos planteamientos optimistas, es que la negociación con la CAN, en cualquiera de sus variantes, difícilmente estará concluida para la Cumbre ALC-UE.

(2.4) Fundación ALC-UE

La creación de una Fundación ALC-UE, considerada en la Cumbre de Lima, todavía no ha tomado forma, pero constituye un paso importante en orden al relanzamiento de las relaciones birregionales, por cuanto que permitiría abrir el debate sobre esas relaciones, sobre los problemas e intereses en juego y sobre las estrategias comunes, facilitando el diálogo político, la cooperación, las negociaciones comerciales y la participación de actores no estatales en el debate y, en última instancia, la definición de la agenda común y de la nueva estrategia de la UE. Su puesta en marcha, sin embargo, no es fácil, dada la oposición de algunos países europeos.

Aunque los intereses en juego dentro de la UE son muchos y variados en relación a esta cuestión, España debe continuar apostando con fuerza por su creación, planteándose como objetivo su presentación en la Cumbre ALC-UE del primer semestre de 2010.

(2.5) Integración de las relaciones entre las sociedades latinoamericanas y europeas en el ámbito institucional birregional

Constituye otro de los retos pendientes, más allá de los modestos avances que se han producido hasta el momento en este campo (Alemany, 2007, pp. 55-62), si se quiere que las relaciones birregionales vuelven a desarrollarse con fuerza.

Resulta paradójico que América Latina, la región del mundo, salvando Norteamérica, con la que Europa tienen mayor afinidad cultural y unos lazos sociales más intensos en todos los ámbitos, no sólo no tenga unas relaciones con la UE acordes con los mismos, sino que además esa dimensión social este prácticamente ausente, salvo pequeños avances, en las relaciones institucionales entre ambas regiones. Este hecho incide negativamente en el desarrollo de las mismas, en el diálogo, la cooperación y el comercio, e impide comprender en Europa la importancia que esas relaciones tienen para el papel de la UE en el mundo.

Urge, por lo tanto, la incorporación de los actores sociales, ONG, empresas, fundaciones, asociaciones, a la dimensión institucional de las relaciones birregionales, especialmente en el diálogo interregional, como forma de mejorar el conocimiento mutuo y ajustar más y mejor la agenda birregional a las demandas sociales y económicas.

(3) Conclusiones

Toda esta serie de consideraciones y propuestas encaminadas a romper la situación de estancamiento en que se encuentran las relaciones birregionales y, consiguientemente, relanzarlas mediante una nueva estrategia adaptada a los nuevos escenarios mundial, europeo y latinoamericano, es evidente que no son fáciles de poner en marcha, como consecuencia de las dificultades que hemos puesto de manifiesto, a las que se añade la situación de crisis económica global en que nos encontramos. Sin embargo, España, por el especial interés que tiene hacia América Latina, por su responsabilidad concreta en el seno de la UE respecto de la región y por su condición de país anfitrión de la próxima Cumbre ALC-UE, está obligada a hacer un esfuerzo por superar las dificultades existentes y por poner en marcha un nuevo modelo de relación birregional.

Si en los años 90 fue posible una estrategia común de la UE para América Latina, que simplemente estableciese diferencias en función de los niveles de desarrollo y potencial de desarrollo económico de los distintos países latinoamericanos, a través de los acuerdos de cooperación de tercera y de cuarta generación, ahora, además de no existir una nueva estrategia adaptada a las nuevas realidades y retos, en ningún caso parece que pueda servir una estrategia única y general para toda la región.

Es indispensable, como hemos visto, articular un nuevo modelo de relación que, sobre a base de unos principios generales, que deben marcar las relaciones birregionales, tome en cuenta las nuevas dinámicas de integración que se plantean y las marcadas

heterogeneidades existentes entre los países latinoamericanos, no sólo en términos de desarrollo económico y de cohesión social, sino muy especialmente en términos ideológicos, políticos, económicos y sociales. Este hecho, que implica hacer compatibles una estrategia regionalista con estrategias bilaterales, dificulta fuertemente el diseño de ese nuevo modelo adaptado a las nuevas realidades, capaz de relanzar las relaciones birregionales, y desincentiva los esfuerzos que es necesario realizar, en una UE que, además, como hemos visto, no tiene excesivo interés en América Latina.

En todo caso, en la búsqueda de este nuevo modelo de relación, España no sólo debe jugar con su propia política y diálogo iberoamericano, bilateral y regional, para tratar de superar los obstáculos que se derivan del escenario latinoamericano y facilitar la aproximación entre los diferentes planteamientos políticos, económicos y sociales, que caracterizan a los países latinoamericanos. Debe igualmente buscar el apoyo de dichos países, principales interesados en relanzar las relaciones birregionales.

Para la consecución de este objetivo, España debe, sobre todo, de tratar de generar más apoyos en el seno de la UE para el relanzamiento de esas relaciones. La organización de la próxima Cumbre puede facilitar extraordinariamente esta labor. Por un lado, hay que buscar de nuevo el apoyo de los países que tradicionalmente han manifestado mayor interés por América Latina, casos especialmente de Alemania, Francia, Italia y Portugal, y, por otro, tratar de convencer a los nuevos Estados miembros, de la importancia que tiene las relaciones con una región con la que compartimos una cultura y unos valores comunes y las oportunidades que la misma presenta de ampliar su proyección internacional.

En esta tarea, España no está sola, pues tanto en América Latina como en la UE existen actores e instituciones que apuestan claramente por la profundización de las relaciones birregionales. En concreto, por mencionar los más significativos, hay que referirse a la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Euro-Lat), que, en un ejercicio quizá excesivamente voluntarista en el momento actual, pero que no por ello deja de ser relevante, ha apostado por un Acuerdo de Asociación Global Interregional que incluya todos los pilares de la asociación, incluyendo los ámbitos social y cultural, con la mirada puesta, entre otros objetivos, en la progresiva instauración de una zona de libre comercio interregional.

En definitiva, en el momento actual, sólo en base a la puesta en marcha de un nuevo de modelo de relaciones entre la UE y América Latina hay posibilidades de avanzar realmente hacia la prometida hace diez años Asociación Estratégica Birregional.

Celestino del Arenal

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Referencias bibliográficas

Aleman, Cecilia (2007), "Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina", en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J.A. Sanahuja (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documentos e Trabajo nº 15, Fundación Carolina, Madrid, pp. 43-62.

Altmann, Josette, y Francisco Rojas Aravena (2008), "Introducción. América Latina: dilemas de la integración", en J. Altmann y F. Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, pp. XIII-XLIV.

Arenal, Celestino del (1997), "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, pp. 111-138.

Arenal, Celestino del (2006), "Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina", en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, pp. 301-319.

Arenal, Celestino del (2008), "El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina", en C. Díaz Barrado, C.R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.

Ayuso, Anna (2009), "Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 85-86, pp. 185-209.

Díaz Barrado, Castor Miguel (2008), "Marco político-normativo de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe a la luz de las Cumbres", en C.M. Díaz Barrado, C.R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 17-26.

Freres, Christian, y José Antonio Sanahuja (2006), "Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina", en C. Freres y J.A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria/Antrazyt, Madrid, pp. 23-104.

Gratius, Susanne (2007), "Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda", en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J.A. Sanahuja (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documentos e Trabajo nº 15, Fundación Carolina, Madrid, pp. 63-88.

Maihold, Günther (2008), *La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana*, ARI nº 58/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.

Muñoz, Heraldo (2006), “¿El fin de América Latina?”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, nº 1, pp. 34-41.

Ruiz, José Juan (2009), “Latinoamerica 2009: el privilegio de ser como todos”, *Política Exterior*, nº 128, marzo-abril, pp. 55-74.

Russell, Roberto, y Junan G. Tokatlian (2009), “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a EEUU”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 85-86, pp. 211-249.

Sanahuja, José Antonio (2006), “América Latina: las visiones y políticas de Europa”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, nº 1, pp. 76-83.

Sanahuja, José Antonio (2007), “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J.A. Sanahuja (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documentos e Trabajo nº 15, Fundación Carolina, Madrid, pp. 1-41.

Sanahuja, José Antonio (2008), *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Nota de Información.

Sanahuja, José Antonio (2009a), “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo”, en M. Mesa (coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz/Icaria, Madrid/Barcelona, pp. 27-62.

Sanahuja, José Antonio (2009b), “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, en *V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, CELARE, Santiago de Chile.

Sanahuja, José Antonio (2009c), “Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe. Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo postliberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina”, *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, nº 7, pp. 11-54.