

Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur

Wolf Grabendorff*

RESUMEN

Este artículo considera las posibilidades de funcionamiento del Triángulo Atlántico, tomando en cuenta el carácter y la dimensión de las dependencias históricas que se han desarrollado durante el último siglo, tanto en el terreno económico como en el campo de la seguridad regional. El ascenso de Estados Unidos al estatus de poder mundial y su subsiguiente conversión en el único superpoder existente en el sistema internacional ha acentuado la asimetría entre las tres regiones participantes del Triángulo, a pesar del notable progreso de la Unión Europea sobre todo en el terreno económico. No obstante la enorme importancia de las relaciones transatlánticas para la Unión Europea, ésta trató de desarrollar durante las décadas de los ochenta y noventa su propio espacio de actuación con respecto a América Latina, si bien con consideración a las sensibilidades geopolíticas de Estados Unidos. De igual forma, los países de América Latina han sido muy conscientes de sus limitaciones dentro del sistema internacional, sobre todo con relación a sus alianzas con otros países del Tercer Mundo que pudieran desafiar las concepciones de Estados Unidos, dada su dependencia financiera, tanto bilateral con Estados Unidos como multilateral. En este punto debe reconocerse que difícilmente se puede lograr el apoyo de las instituciones financieras internacionales si se cuenta con la oposición de Estados Unidos.

Palabras clave: Relaciones internacionales, Triángulo Atlántico, Estados Unidos, Europa, América Latina.

SUMMARY

This article considers the operating possibilities of the Atlantic Triangle, taking into account the character and the dimension of the historical dependencies developed during the last century, in the economic field as well as in regional security. The ascent of United States to the status of world power, and its subsequent conversion in the only existent superpower, have accentuated the asymmetry among the three regions of the Triangle, in spite of the European Union's notable economic progress. Due to the enormous importance of transatlantic relationships, during the eighties and nineties the European Union tried to develop their own space with regards to Latin America, although with consideration to the geopolitical sensibilities of United States. Nevertheless, Latin American countries have been very aware of their limitations within the international system, mainly in relation to their alliances with other countries of the Third World which could challenge American conceptions, given their financial dependence, as much at the bilateral level with United States as in the multilateral level. At this point, it is clearly difficult to achieve support in the international financial institutions if the United States is opposed to it.

Keywords: International Relations, Atlantic Triangle, United States, Europe, Latin America.

FECHA DE RECEPCIÓN: 11/04/2005

FECHA DE APROBACIÓN: 28/04/2005

I. EL TRIÁNGULO ATLÁNTICO:**HERENCIA COMÚN Y DIFERENCIAS ESTRUCTURALES**

Al hacer el análisis de las relaciones internacionales, hay pocas dudas sobre la inestabilidad, por naturaleza, de las relaciones triangulares entre poderes tradicionales. Dicha inestabilidad adquiere unas dimensiones más amplias, desde luego, cuando se trata de unas relaciones tan asimétricas como las que se reflejan, por las diferencias de poder, influencia y bienestar, entre las tres regiones del Triángulo Atlántico. A pesar de la herencia común de lo que se considera el “mundo occidental”, este se encuentra dividido en países desarrollados y países en vías de desarrollo, siendo, incluso, éste concepto cada vez menos válido, dadas las enormes asimetrías de desarrollo en ambas categorías dentro de estos países que, a su vez, contienen en sí mismos bolsas de subdesarrollo y de desarrollo.

Además de esta asimetría en el desarrollo, todavía hay que sumar otro factor estructural en lo concerniente a la capacidad de acción del Triángulo Atlántico en el sistema internacional, pues sólo una de las tres partes, Estados Unidos, tiene la ventaja de actuar como un poder unificado, mientras que las otras dos regiones únicamente pueden contar con mecanismos precarios de toma de decisión, que se encuentran sólo parcialmente integrados y operan también a muy distintos niveles. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea puede demostrar, a pesar de sus obvias limitaciones, un cierto nivel de coherencia y aplicación¹; lo que no es el caso del mecanismo de concertación de América Latina, el llamado “Grupo de Río”². En ambos casos se requiere pasar por un engorroso y lento proceso de construcción de consenso interno para alcanzar cualquier tipo de acuerdo que conduzca a una posición regional o, incluso, la posibilidad de una acción común.

Este tipo de diferencias estructurales dentro del Triángulo Atlántico están limitando, obviamente, cualquier capacidad de acción unificada y rápida en comparación con la de un actor como

Estados Unidos. El desarrollo reciente de los acontecimientos apunta a un cambio limitado en el proceso de toma de decisiones dentro del Triángulo Atlántico, ya que América Latina parece estar fragmentándose geopolíticamente cada vez más en dos partes, Norte y Sur³. El avance del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la dirección de una “comunidad norteamericana”, probablemente incluyendo no sólo México sino también América Central y los países del Caribe, frente a otro proceso de integración de América del Sur, podría ser el comienzo de una mayor aproximación estructural entre las tres partes del Triángulo Atlántico, no sólo con respecto a la complicación del proceso de toma de decisiones intrabloque, sino también en relación con la variedad de diferencias de desarrollo y de cultura política y administrativa dentro de cada una de estas tres regiones.

Cuando se consideran las posibilidades de funcionamiento del Triángulo Atlántico, hay que tomar en cuenta el carácter y la dimensión de las dependencias históricas que se han desarrollado durante el último siglo, tanto en el terreno económico como en el campo de la seguridad regional. El ascenso de Estados Unidos al estatus de poder mundial y su subsiguiente conversión en el único superpoder existente en el sistema internacional ha acentuado la asimetría entre las tres regiones participantes del Triángulo, a pesar del notable progreso de la Unión Europea sobre todo en el terreno económico. No obstante la enorme importancia de las relaciones transatlánticas para la Unión Europea, ésta trató de desarrollar durante las décadas de los ochenta y noventa su propio espacio de actuación con respecto a América Latina, si bien con consideración a las sensibilidades geopolíticas de Estados Unidos⁴. De igual forma, los países de América Latina han sido muy conscientes de sus limitaciones dentro del sistema internacional, sobre todo con relación a sus alianzas con otros países del Tercer Mundo que pudieran desafiar las concepciones de Estados Unidos, dada su dependencia

¹ Schirm Stefan A., “Europe’s Common Foreign and Security Policy: The Politics of Necessity, Viability, and Adequacy”, en Rhodes, Carolyn (ed.), *The European Union in the World Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, pp. 65-81.

² Ramirez Socorro, “Grupo de Río: trece años de diálogo político”, en *Síntesis 1998*, enero-diciembre, 1999, pp. 141-158.

³ Grabendorff Wolf, “Perspectivas de una integración política de América del Sur”, en *Nueva Sociedad*, N° 177, enero-febrero, 2002, pp. 21-34.

⁴ Boomgaarden Georg, “Europa y América Latina: Los desafíos de un destino común”, en Leiva, Patricio (ed.), *América Latina y el Caribe-Unión Europea: una asociación estratégica para el siglo XXI*, Santiago de Chile, CELARE, 1999, pp. 65-96.

financiera, tanto bilateral con Estados Unidos como multilateral. En este punto debe reconocerse que difícilmente se puede lograr el apoyo de las instituciones financieras internacionales si se cuenta con la oposición de Estados Unidos.

Esta similitud en las limitaciones de las alianzas entre la Unión Europea y América Latina con relación a la posición de Estados Unidos puede incluso acrecentarse, ya que Estados Unidos siempre ha preferido tratar con sus aliados en un plano bilateral antes que trilateral. Sin lugar a dudas, tanto por razones históricas como de seguridad, todos los gobiernos de Estados Unidos han manejado de forma sustancialmente diferente las relaciones transatlánticas y las relaciones interamericanas, dentro del hemisferio occidental. El mero hecho de que los dos subsistemas internacionales más institucionalizados, la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) lleven más de medio siglo dominados por Estados Unidos, explica en gran medida la enorme dificultad para establecer un nuevo subsistema entre la Unión Europea y América Latina y que, en consecuencia, se redujera, al menos parcialmente, la asimetría entre las tres partes del Triángulo Atlántico⁵. El concepto de una “relación estratégica” entre la Unión Europea y América Latina, desarrollado en 1999, en Río de Janeiro por la primera Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones, estaba, en parte, inducido por el ex presidente español Felipe González para “completar el Triángulo Trasatlántico”⁶.

El concepto intelectual y/o político del Triángulo Atlántico⁷ difícilmente hubiera sobrevivido durante casi cuatro décadas sin unos argumentos sólidos a favor de su construcción dentro del sistema internacional. El más importante de ellos es, sin duda, una sólida base de valores comunes que hacen más fácil, en comparación con otros actores internacionales, que estas tres regiones se pongan de acuerdo sobre conceptos de gobernabilidad y de amenazas comunes. Las tres constituyen, indudablemente, el “Occidente”: la Unión Europea en la forma de concepto histórico; América del Norte, como el “Nuevo Mundo”; y Amé-

rica Latina como el “Extremo Occidente”, como tan acertadamente la calificó Alain Rouquié⁸.

Los valores occidentales han sido criticados en muchas ocasiones por tener un carácter meramente intencional o sólo retórico. Una y otra vez ha quedado demostrado que casi todos ellos (derechos humanos, democracia, Estado de derecho, justicia social y economía de mercado) se interpretan de forma muy distinta en cada una de las tres regiones. Esto ha reforzado la constante crítica a la falta de aplicación, o incluso simple violación, de alguno o de todos estos valores en los diversos países de las tres regiones. Tradiciones culturales y experiencias históricas, en todas y cada una de estas regiones, han tenido su particular efecto en la interpretación de estos valores, puesto que reflejan la diferencia en las relaciones de poder en sociedades tan singulares. La limitación a la aplicación de estos valores comunes se hizo especialmente notoria en la época de la Guerra Fría y en la lucha contra el terrorismo, cuando en muchos países la protección de la seguridad nacional se consideró como de mayor importancia que la protección de los valores occidentales.

Otro elemento común en la relación triangular es de naturaleza bastante reciente y demuestra la creciente importancia de los factores culturales para crear lazos entre las tres regiones. Este factor podría denominarse el “factor latino”, tanto en el interior de Estados Unidos como dentro de la Unión Europea. Puesto que los hispanos, o latinos, se han convertido en la minoría más grande en Estados Unidos y, en consecuencia, han influido no sólo en su cultura y costumbres, sino también en la economía y política, este fenómeno requiere una más amplia interpretación⁹. Asimismo, recientemente, el fenómeno de la creciente emigración económica de gran número de ciudadanos de países suramericanos hacia la Unión Europea apunta en la misma dirección. Por su parte, el ingreso de España y Portugal en la Unión Europea en su momento puede considerarse desde una óptica similar, con respecto a su interés por fortalecer las relaciones con América Latina. Dado que la cultura “latina” y su específica interpretación de los valores comunes dentro del

⁵ Grabendorff, 2002, *ob. cit.*

⁶ Haubrich Walter, “Schenkel des Dreiecks”, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2001.

⁷ Reidy Joseph W., *Strategy for the Americas*, New York, McGraw-Hill, 1966.

⁸ Rouquié Alain, *Amérique latine: Introduction a l'Extreme Occident*, Paris, Seuil, 1998.

⁹ Suárez Orozco Marcelo M., “Latin American Emigration to the United States”, en Bulmer-Thomas Victor y Dunkerley, James, *The United States and Latin America: The New Agenda*, London, Institute of Latin American Studies & Cambridge, Mass, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1999, pp. 227-244.

Triángulo Atlántico está ganando más y más aceptación en los centros de poder de Estados Unidos y de la Unión Europea, esto se ha convertido en un elemento añadido para promover un cierto “sentido de comunidad” que, sin duda, estuvo ausente entre las tres regiones en tanto sólo la cultura anglosajona, y quizá también algo la francesa, eran consideradas como las dominantes para la interpretación de estos valores occidentales.

Un tercer elemento de fuerza dentro del Triángulo Atlántico es su clara interdependencia con respecto a la capacidad económica, tecnológica y militar. La combinación de “el Viejo” y “el Nuevo Mundo” constituye una enorme concentración de riqueza y poder, ya que representa los dos tercios del ingreso mundial y casi tres cuartos del gasto militar, mientras que sus habitantes sólo llegan al 21 % de la población mundial. Sobre todo al contemplar la combinación de bloques económicos, la Unión Europea, el TLCAN, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercosur, y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) recientemente constituida por ambas, o la combinación de las alianzas militares de la OTAN y del TIAR, los actores internacionales externos al Triángulo Atlántico podrían percibir que está en marcha un amenazante instrumento de dominio internacional. Todo el proceso de globalización contribuye, en consecuencia, a una creciente interdependencia dentro del Triángulo Atlántico y, al mismo tiempo, a una diversificación del perfil internacional de las tres regiones que, aparentemente, hace más difícil todavía una coordinación entre ellas.

Comunidad de intereses:

buena gobernabilidad y economía de mercado

El sistema internacional ha sufrido cambios sustanciales desde el final de la Guerra Fría y entre ellos está, ciertamente, el fuerte consenso sobre lo que constituyen los pilares centrales de la sociedad moderna: la buena gobernabilidad y la adhesión a las reglas de la economía de mercado. Los tres socios de la alianza atlántica han sido los más adelantados en la aplicación de estos principios. Apenas ha existido desacuerdo sobre la necesidad de asegurar la aplicación de estos conceptos, aunque definitivamente sí ha habido una profunda discusión sobre el orden necesario a seguir en su aplicación y, particularmente, sobre la correcta interpretación de estos dos conceptos.

El concepto de economía de mercado hace décadas que se viene aplicando en casi todos los países del Triángulo, con independencia del régi-

men político, aunque, sin embargo, especialmente en el caso de América Latina, está aún lejos de que todos sus países cuenten con buena gobernabilidad. La versión de la economía de mercado propiciada por Estados Unidos ha arraigado en la mayoría de los países de América Latina, pero en pocos de los europeos, donde cierta forma de economía social de mercado ha sido la dominante desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Estas similitudes sistémicas han favorecido especialmente durante el proceso de globalización el desarrollo de las corporaciones multinacionales, que han extendido su red transnacional primero en las regiones del Triángulo, para pasar luego a Asia y a los países que anteriormente conformaban el bloque socialista.

Estados Unidos y la Unión Europea han estado a la vanguardia del desarrollo de mecanismos reguladores para esta globalización económica, usando una variedad de organismos institucionales en el proceso, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Donde no ha funcionado la interconexión de las economías de mercado se ha hecho patente la vulnerabilidad de la arquitectura financiera internacional. Las crisis financieras de México, Brasil y Argentina, para mencionar tan sólo aquellas que están dentro del Triángulo, han dejado claro que la economía de mercado parece funcionar sólo en los países desarrollados y sólo hasta cierto punto de forma satisfactoria, pero que ciertamente deja mucho que desear en el caso de las economías en vías de desarrollo y, en especial, en lo que se refiere a las relaciones entre unas y otras. Puesto que la crisis financiera parece acompañar al proceso de inserción de muchos países en la economía globalizada, se ha cuestionado si el sistema de economía de mercado será capaz de reducir los efectos negativos de tales crisis financieras, no sólo en lo que concierne a países en vías de desarrollo, sino también respecto al funcionamiento de sistema internacional financiero en su conjunto, en tanto no se establezcan mecanismos reguladores internacionales más sólidos.

Dentro de este contexto, la confianza en un satisfactorio funcionamiento de la economía de mercado se ha visto notablemente reducida en muchos países de América Latina, dado que el proceso de apertura unilateral de sus economías y las reformas orientadas al mercado, apoyadas por el Consenso de Washington, no han producido en las últimas dos décadas los efectos de desarrollo ampliamente deseados (y ciertamente predichos por muchos). Dado que ciertos efectos

[6]

negativos del mercado, conducidos por el proceso de globalización, se han hecho mucho más evidentes en las economías en vías de desarrollo de América Latina que en Estados Unidos o la Unión Europea, se ha generado un amplio y polarizado debate sobre la asimetría con que se han repartido los costos y beneficios del proceso globalizador dentro del Triángulo Atlántico. También se extiende este debate sobre hasta qué punto una reforma de la economía de mercado puede ser necesaria, tanto para ajustarse a las urgentes necesidades de los países en vías de desarrollo, como también con relación a las asimetrías Norte-Sur en la economía internacional.

El otro fundamento de la comunidad de intereses entre las tres regiones, el concepto de la buena gobernabilidad, no ha avanzado institucionalmente de ninguna manera tanto como el de la economía de mercado. En parte esto se ha debido a que los factores económicos parecen invitar más a la presión y regulación internacional que los factores políticos, pero también por la insistencia constante en el concepto de soberanía, que se ha dado especialmente en América Latina, aunque no exclusivamente allí. El avance en la legislación sobre derechos humanos y persecución de los crímenes contra la humanidad, procesos electorales transparentes y ampliación de procedimientos democráticos constituye, sin duda, uno de los desarrollos más positivos logrados en las últimas décadas en el mundo. La presión de Estados Unidos y de la Unión Europea en estos temas ha mostrado resultados muy positivos en muchos países de América Latina.

Sin embargo, intereses específicos han hecho imposible hasta ahora el establecimiento de una “comunidad de Estado de derecho” entre los miembros del Triángulo. La necesaria globalización de conceptos legales no ha avanzado con la velocidad requerida para fortalecer la buena gobernabilidad en todos los países miembros del Triángulo. Ello se debe, en parte, al concepto unipolar de algunas administraciones de Estados Unidos, que han pretendido verse excluidas del proceso de elaboración de regulaciones multilaterales, siempre que sus intereses nacionales pudieran verse afectados. No cabe duda que este ejemplo negativo ha limitado una actitud más positiva por parte de otros Estados en el Triángulo Atlántico hacia la Corte Penal Internacional (CPI), así como a la aplicación del concepto europeo de la extraterritorialidad jurisdiccional en casos de

violación de los derechos humanos, como lo ha demostrado, entre otros, el caso Pinochet. Sin el establecimiento de un Estado de derecho común dentro del Triángulo Atlántico, resulta difícil prever la adhesión a un concepto de buena gobernabilidad. Esa falta de elaboración de legislación no dejará de tener efectos negativos sobre la base económica dentro del Triángulo Atlántico, pues la aceptación del modelo de desarrollo está en gran parte condicionada a la legitimidad del modelo político, no sólo “dentro” sino también “entre” los miembros del Triángulo.

Relaciones transatlánticas vs. relaciones interamericanas: la geopolítica de las alianzas

Aparte de los modelos económico y político que dominan las sociedades del Triángulo Atlántico y de las dificultades que surgen de los esfuerzos por armonizarlas, es la política de alianzas lo que hace tan difícil el funcionamiento del concepto del Triángulo. Estados Unidos desde hace décadas mantuvo las dos alianzas más antiguas del mundo moderno, la OTAN y el TIAR, separadas e, incluso, han iniciado su proceso de reforma de manera bastante distinta después de la Guerra Fría. Esto se debe básicamente a la singular posición de Estados Unidos como la única superpotencia en el mundo y a su ampliamente sostenida percepción de usar sus propias experiencias históricas en términos económicos, sociales y políticos como un paradigma necesario para el desarrollo de otras sociedades¹⁰. Al mismo tiempo, su concepto de poder y liderazgo tiende a rechazar limitaciones a sus acciones dentro del sistema internacional y, por consiguiente, rehúsa adherirse a cierto tipo de convenios multilaterales. Esta posición hace bastante difícil involucrar a Estados Unidos en el desarrollo de nuevas iniciativas multilaterales, ya que éstas, por definición, implican no sólo beneficios sino también costos para todos los países partícipes. Por ello, está bien documentado que, en los últimos años, Estados Unidos ha demostrado su voluntad de apoyar iniciativas multilaterales siempre y cuando fueran útiles para la consecución de sus intereses nacionales, manteniéndose al margen de aquellas, o yendo en solitario, cuando éste no fuera el caso.

El desarrollo de la relación transatlántica, que es básicamente una alianza Norte-Norte dominada por la experiencia del conflicto Este-Oeste; y el de la relación interamericana, que es

[7]

¹⁰ Kagan Robert, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003.

fundamentalmente una relación Norte-Sur sólo en parte influida por el conflicto Este-Oeste, ha demostrado que Estados Unidos ha podido crear instrumentos multilaterales con una enorme resistencia a cambiar en el orden internacional y con notables beneficios para la “mayoría de uno”. La asimetría de poder económico y militar ha creado en ambos casos un sistema de alianza formalmente democrático que ha servido a todos los miembros, pero de forma muy diferente. Ambas alianzas, tanto la OTAN como el TIAR, entraron en crisis después del final de la Guerra Fría y están en proceso de reconstrucción con una “misión” diferente desde el surgimiento de un sistema internacional unipolar. Mientras la OTAN comienza a concentrarse en misiones “fuera del área”, convirtiéndose de facto en el brazo militar de la alianza transatlántica para el mantenimiento de la paz en el mundo, el TIAR espera reformas con el fin de responder a las nuevas amenazas transnacionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen internacional, las cuales, evidentemente, afectan más al hemisferio occidental que a la Unión Europea¹¹. Aun cuando la OTAN ha asumido también algunas responsabilidades en la lucha contra las nuevas amenazas y ha integrado a nuevos países miembros, parece que sigue siendo un instrumento militar formal con proyección mundial, mientras que el TIAR, aun tras su proyectada reforma, parece estar confinada a continuar siendo un instrumento de control básicamente para inestabilidades intra-regionales en América Latina.

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha desempeñado ese papel desde hace más de medio siglo. A pesar de los múltiples esfuerzos hechos por diversos países de América Latina o, incluso, por alianzas intrarregionales, la “mayoría de uno” de Estados Unidos ha sobrevivido a la Guerra Fría y a las iniciativas de reforma de los últimos años. De hecho, el sistema interamericano se ha convertido en un activo más de la política de Estados Unidos dentro del Triángulo Atlántico, pues América Latina no sólo se ha transformado en una región esencialmente democrática, sino también en un aliado relativamente confiable para Estados Unidos en muchos temas mundiales¹². Únicamente acontecimientos muy recientes, en especial la guerra de Irak y también negociaciones dentro de la Organización Mundial

del Comercio (OMC), han mostrado una cierta división entre los Estados de América Latina en favor o contra la posición de Estados Unidos. El éxito del TLCAN y la voluntad de Estados Unidos de otorgar ciertos beneficios económicos por medio de acuerdos bilaterales de libre comercio –como el ya firmado con Chile, los que se han concluido con América Central y la República Dominicana, así como los que se encuentran en negociación con Bolivia, Colombia y Perú– le han dado al sistema interamericano un nuevo sentido de comunidad, que se había perdido hace tiempo tras el fracaso de la “Alianza para el Progreso”, lanzada por el presidente Kennedy después de la crisis cubana en los años sesenta. Lo que solía ser la fortaleza de la relación transatlántica, una fuerte cooperación en temas económicos y de seguridad, se ha extendido ahora al sistema interamericano, pues los efectos de la globalización en el hemisferio occidental han conducido a que haya una más fuerte cooperación económica, no sólo en el interior de América del Norte, sino entre esta región y América del Sur.

Estados Unidos ha mantenido las alianzas con Europa, por un lado, y con América Latina, por otro, sin intentar usar ambas como un vehículo para fortalecer la cooperación dentro del Triángulo Atlántico. Esto hubiera sido especialmente prometedor durante el período de la Guerra Fría, pero en aquel entonces el pilar común de la buena gobernabilidad se hacía difícilmente evidente en América Latina y, por consiguiente, faltaba por parte de Europa la voluntad política de participar en ese tipo de cooperación de alianzas. En el período posterior a la Guerra Fría, la Unión Europea se convirtió en un actor político y económico más independiente y por ello es percibido por Estados Unidos ya no sólo como un socio para la cooperación internacional, sino como un competidor en el sistema internacional. Por esa razón, no hubo ninguna inclinación a usar los pilares institucionales de ambos sistemas de alianzas para crear una comunidad atlántica más efectiva. A pesar de que el presidente George W. Bush anunció que el siglo XXI sería el “Siglo de las Américas”, la realidad de una creciente tendencia hacia la unipolaridad en el sistema internacional ha llevado a una mayor concentración de la política exterior de Estados Unidos, y de hecho a su política exterior económica, hacia

¹¹ Grabendorff Wolf (ed.), *La seguridad regional en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá, Fescol/Cerec, 2003.

¹² Grabendorff, 2002, *ob. cit.*

otras áreas del mundo. Ambas alianzas, sin duda, hicieron un buen servicio a los intereses de Estados Unidos durante la Guerra Fría y fueron ampliamente aceptadas por la Unión Europea y América Latina como vínculos necesarios y, en gran medida, útiles con Estados Unidos, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad.

Sin embargo, puesto que el concepto de seguridad ha evolucionado de forma tan acelerada en el período de la post Guerra Fría, la geopolítica de estas alianzas ha perdido gran parte de su atractivo y para algunos, incluso, su razón de ser. Las diferencias estructurales en la relación de poder entre América del Norte y del Sur, por una parte, y entre Europa y América del Norte, por otra, seguirán en gran manera invariables, a pesar de las crecientes amenazas transnacionales comunes a ambas alianzas. Por esa razón, parece difícil vislumbrar que el concepto del Triángulo Atlántico logrará ser lo suficientemente creativo, desde el punto de vista institucional, como para sobreponerse a los diferentes enfoques de alianzas usados por Estados Unidos, especialmente dado el percibido fracaso del concepto de alianza estratégica para las relaciones Unión Europea-América Latina¹³.

Retos para el liderazgo y su aceptación

El tema del liderazgo, su legitimidad y aceptación por todos los socios del Triángulo Atlántico, constituye probablemente el reto más importante para aplicar el concepto occidental de colaboración internacional con el fin de fomentar la buena gobernabilidad y la economía de mercado en el mundo. Como ha puesto de manifiesto la guerra de Irak, el liderazgo de Estados Unidos como única superpotencia puede ser cuestionado –a pesar de los fuertes compromisos de alianza política y económica– muy rápidamente por un gran número de estados dentro del Triángulo, si la base de ese liderazgo no es considerada como legítima y hay falta de suficientes consultas multilaterales. Desde el punto de vista de Estados Unidos, el atractivo del concepto del Triángulo Atlántico se basaba en la alianza automática con Europa y América Latina, lo que implicaba, casi por definición, el liderazgo Estados Unidos.

Puesto que el atractivo de ese concepto ya no está más garantizado cuando los intereses nacionales de Estados Unidos son percibidos como incompatibles con los intereses de, por lo menos, algunos de los socios del Triángulo Atlántico, la base de la aceptación del liderazgo de Estados Unidos parece estar erosionándose rápidamente¹⁴. El funcionamiento limitado del Triángulo Atlántico dependía fundamentalmente de la voluntad de Estados Unidos y de Europa para cooperar sobre las cuestiones internacionales más importantes. Al mismo tiempo, en las últimas décadas, la voluntad de arriesgar un conflicto entre los socios del Triángulo se encontraba reducida, en parte, por la asimetría de las relaciones de poder entre Europa y Estados Unidos, y también por la voluntad de Estados Unidos de apoyar algunos intereses esenciales europeos. Este comportamiento consensual ya no puede darse por hecho, en la medida en que Estados Unidos siente menos la necesidad del apoyo de Europa o América Latina y, a su vez, la Unión Europea se sienta suficientemente fuerte en el tema económico y segura en el tema militar para no tener que seguir el liderazgo de Estados Unidos de forma automática. Por esta razón, parece bastante probable que la tendencia al conflicto en el sistema internacional aumente incluso dentro del Triángulo Atlántico y, por tanto, se hace más importante aprovechar la comunidad general de intereses de los socios del Triángulo para reducir al máximo los conflictos políticos, económicos y estratégicos.

Esto, ciertamente, implicaría la necesidad de establecer un consenso adicional, no sólo con respecto a las intenciones ampliamente expresadas, donde ya existe suficiente consenso en la mayoría de los temas, sino también en relación a los métodos e instrumentos que deben aplicarse en el proceso de resolución de conflictos. Las dificultades inherentes a un ejercicio de armonización política quedan demostradas por el propio desarrollo institucional de la Unión Europea. En todo caso, sería prometedor extender sus logros al proceso de coordinación política dentro del Triángulo Atlántico, dada la comunidad de intereses que existe, sin lugar a dudas, sobre la

¹³ Grabendorff Wolf, "Latin America and the European Union: A Strategic Partnership?", en Riordan Roett y Paz, Guadalupe (eds.), *Latin America in a Changing Global Environment*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, pp. 153-167.

¹⁴ Whitehead Laurence, "Hacia una reconfiguración del Triángulo Atlántico después de la Guerra Fría", en Bodemer Klaus/Grabendorff Wolf/Jung Winfried/Thesing Josef (eds.), *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en el sistema internacional cambiante*, Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002, pp. 13-20.

necesidad de construir un sistema normativo internacional.

La aceptación del liderazgo no se reduce sólo a los asuntos políticos y las estrategias económicas, sino que depende en gran medida de la forma en que dichas políticas y estrategias son aplicadas. En este sentido, se puede observar una gran diferencia entre los instrumentos multilaterales y los bilaterales. Estados Unidos, a causa de su enorme peso internacional, tradicionalmente ha preferido la relación bilateral, tanto con Europa como con América Latina. Sin embargo, los países de estas regiones –muy conscientes de su propia vulnerabilidad– han preferido una aproximación bien multilateral, bien de bloque a bloque, en muchas negociaciones. Esta elección de instrumentos, que repercute claramente sobre la aceptación o no del liderazgo, no está limitada a Estados Unidos, dado que un buen número de Estados europeos y latinoamericanos han preferido, en defensa de lo que percibían como de su interés nacional, negociaciones bilaterales. A menudo, esto tenía el efecto colateral de debilitar cualquier posible posición regional común. Hay pocos ejemplos donde la aceptación de una posición común se haya extendido a todos los socios del Triángulo Atlántico. Uno de ellos es el concepto de corresponsabilidad entre países productores y países consumidores de drogas, el cual fue formulado por la Unión Europea y se ha manifestado a través de sus estrategias de cooperación con los países andinos y centroamericanos, las cuales han sido asumidas en muchos aspectos también por Estados Unidos y Canadá como respuesta a uno de los problemas más acuciantes dentro del Triángulo Atlántico. En la medida en que uno de los actores entre los socios perciba, acertada o equivocadamente, que puede promover su interés nacional sin apoyo regional o extraregional, será difícil la aceptación del liderazgo de dicho actor internacional por aquellos que, si bien comparten en general sus intereses, sin embargo, no creen en la aplicabilidad de acciones unilaterales.

II. EL PAPEL DEL REGIONALISMO EN LAS RELACIONES TRIANGULARES

Puesto que la relación triangular está basada en el efectivo funcionamiento interno de las tres regiones implicadas, la adecuada aplicación del concepto de regionalismo es clave para el papel

que tienen estas regiones dentro del Triángulo Atlántico y, a su vez, en el sistema internacional en general. El desarrollo del regionalismo ha sido muy diferente, tanto en forma como en contenido, en Europa, en América del Norte y en América del Sur. El concepto está, obviamente, más avanzado en el caso europeo, especialmente tras la última ronda de ampliación, que ha incluido a la mayor parte de la Europa geográfica en el bloque político y económico que constituye la Unión Europea. En el caso de América del Norte, el peso específico de Estados Unidos ha contribuido, después de la Guerra Fría, al avance del regionalismo norteamericano, al tiempo que lo ha impedido en algunos campos, debido a la preferencia de los elementos estrictamente económicos contenidos en el concepto de regionalismo contemplado por Estados Unidos

A causa del éxito del TLCAN y de las crecientes dificultades para construir un regionalismo que incluyera a todo el hemisferio occidental en la forma de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los acontecimientos recientes parecen indicar que la “comunidad de América del Norte” en construcción¹⁵ podría incluir también a América Central y el área caribeña en un futuro no muy lejano. Dada la dimensión geográfica, este muy asimétrico grupo de países se caracterizará por un concepto de regionalismo que integra algunos de los países más poderosos y ricos, junto a otros de los más débiles y pobres. El diseño de dicho concepto de regionalismo para integrar esta región del Gran Caribe constituye uno de los desafíos más difíciles para el proceso regulador dominado por Estados Unidos. Los obstáculos inherentes al proceso en marcha del ALCA han demostrado las dificultades de crear un concepto de regionalismo que abarque norte y sur, países poderosos y países inestables.

El concepto menos desarrollado de regionalismo se encuentra en América del Sur, donde su propia identificación como parte de América Latina, por un lado, y sus dos mecanismos de integración subregional –CAN y Mercosur– tendentes permanentemente a las crisis, por otra, sólo ha comenzado a desarrollar una identidad regional propia a comienzos del nuevo siglo¹⁶. Bajo el liderazgo de Brasil, la CAN y el Mercosur, junto a Chile y las Guyanas, se intenta construir un nuevo espacio económico integrado de América del Sur, en la forma de la recién constituida

¹⁵ Pastor Robert A., *Toward a North American Community*, Washington, Institute for International Economics, 2001.

¹⁶ Maihold Günter, “Die südamerikanische Staatengemeinschaft”, en *SWP- Aktuell*, diciembre, 1-4, 2004.

Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que pretende, además, fortalecer la integración física del subcontinente con el fin de desarrollar un regionalismo que refleje algunas de las experiencias europeas junto a algunas de las de América del Norte¹⁷. El llamado “Consenso de Buenos Aires” entre Brasil y Argentina –evidentemente llevado a cabo para proveer de una alternativa al Consenso de Washington, dominante en América Latina durante los pasados quince años– parece ser, hasta ahora, la más clara expresión del proyectado regionalismo de América del Sur. A pesar de que los dos tipos de regionalismo americano se encuentran en diverso estado de desarrollo y de que en ningún caso están ya claramente definidos, podría considerarse que subsisten tres distintos tipos de regionalismo dentro del Triángulo, los cuales reflejan las muy diferentes experiencias históricas y características geopolíticas de las tres regiones, teniendo, en consecuencia, elementos similares y contrapuestos unos a otros.

Desarrollo de identidades regionales

El funcionamiento de cualquier regionalismo depende no sólo de una comunidad de intereses económicos, sino también de las experiencias históricas compartidas y de la voluntad política de combinar las capacidades económicas y políticas para crear un futuro más prometedor para sus países miembros. En las últimas décadas, el acelerado proceso de globalización ha contribuido, sin duda, a una definición más clara de las identidades regionales, de una forma no prevista por muchos analistas. La necesidad de identificarse con los intereses de sus Estados vecinos, que durante décadas o siglos han sido vistos en su condición de Estados-nación como enemigos, no ha resultado fácil. Sin embargo, parece que debe considerarse como uno de los pocos remedios contra los efectos negativos de la globalización. El desarrollo de dichas identidades regionales se ha hecho más evidente en el caso de la Unión Europea, cuyas bases principales fueron instauradas debido a las experiencias traumáticas sufridas por la mayoría de sus grandes potencias tras la Segunda Guerra Mundial. La unificación de Europa se ha visto postergada durante décadas debido a la prolongada Guerra Fría, que, al mismo tiempo, contribuyó a la sensación de urgencia para adelantar

un proceso de integración a causa de la percibida amenaza de la Unión Soviética.

A pesar de la primordial importancia de la relación transatlántica para los países miembros de la Unión Europea, el proceso de unificación europeo también estaba dirigido contra el modelo de desarrollo económico promovido por Estados Unidos, al menos en algunos aspectos. El modelo europeo enfatizó la dimensión social de la economía de mercado y la necesidad de realizar transferencias financieras entre las regiones o países más desarrollados y aquellos menos favorecidos dentro del proceso de integración. Asimismo, fue la experiencia de la “pérdida de los imperios” lo que contribuyó al desarrollo de una visión mundial distinta en Europa, tanto durante como después de la Guerra Fría, que se diferenciaba de cómo Estados Unidos percibía la situación internacional, especialmente con relación a los temas norte-sur¹⁸. El desarrollo de identidades regionales –no muy diferente al desarrollo del Estado-nación– parece que depende no sólo de una comunidad de intereses y un fuerte liderazgo, sino también de un concepto unificado orientado contra la estrategia política y/o económica de un poder externo.

En el caso de América de Norte, la identidad regional que está en construcción no se basa tanto en las experiencias históricas como en los cambios estructurales que se hicieron notar después de la Guerra Fría y que están relacionados principalmente con el proceso de globalización económica. La creciente interdependencia de las economías canadiense y mexicana, así como de la de Centroamérica y el Caribe, con el amplio mercado de Estados Unidos y su efecto en migración y educación, en inversión y en producción de drogas, ha creado una comunidad informal norteamericana con enormes asimetrías de poder y bienestar, aun antes de que comenzara a desarrollarse una identidad regional. Esta identidad regional está caracterizada por la visión de la mayoría de los habitantes de América del Norte, y éstos son los ciudadanos estadounidenses, aunque entre ellos cada vez más se encuentren los de origen mexicano, centroamericano o caribeño. La fusión cultural, que se ha hecho tan aparente a causa del impacto que tienen estos emigrantes sobre la economía y el estilo de vida de Estados

[11]

¹⁷ Sberro Stephan, Bacaria Colom Jordi, “La integración de América Latina: entre la referencia europea y el modelo estadounidense”, en *Foreign Affairs en Español*, N° 2, Verano, 2002, pp. 52-66.

¹⁸ Babarinde Olufemi, “The European Union’s Relations with the South: A Commitment to Development?”, en Rhodes Carolyn (ed.), *The European Union in the World Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, pp. 127-146.

Unidos, es evidente en ambas direcciones, de tal manera que los valores y costumbres de Estados Unidos, que ya desde hace tiempo prevalecían en Canadá, también ahora son más notorios en la parte sur de América del Norte.

En este sentido la identidad regional de la “comunidad de América del Norte” en construcción estará moldeada por las necesidades de seguridad¹⁹ y los intereses económicos de Estados Unidos, pero, al mismo tiempo, será cada vez más influenciada por la parte hispana de la región, demográficamente más creciente y culturalmente más dinámica. En muchos aspectos, la extensión del modelo económico de Estados Unidos a México, América Central y el Caribe ha dejado no sólo un notable efecto en el desarrollo de estas subregiones, sino que también tiende a fortalecer a Estados Unidos como un actor económico global, ya que los recursos humanos y naturales de estos países contribuyen, al menos en parte, a incrementar la potencia de la economía de Estados Unidos. Hasta qué punto el dólar de Estados Unidos puede llegar a convertirse en la moneda oficial de la región de América del Norte, una vez otros elementos esenciales de un mercado común hayan sido establecidos, no tendrá necesariamente un impacto fuerte sobre la identidad regional, dado que el dólar de Estados Unidos, durante décadas y de manera informal –en gran parte por el enorme impacto de las remesas– ya se ha constituido como el medio de pago preferido en América del Norte y el Caribe.

El desarrollo de una identidad regional en América del Norte ya ha producido algunos efectos traumáticos tanto en México –cuya cultura política y económica ha sufrido los mayores cambios en este proceso²⁰– como también en América Latina en general, ya que ha tenido que alejarse del concepto de “patria grande”, que durante casi dos siglos constituyó el eje central de la cultura política de los países al sur del Río Grande. Para algunos analistas, el distanciamiento del concepto latinoamericano de unidad es, en parte, el efecto de la incapacidad de América Latina para crear un modelo de desarrollo suficientemente exitoso²¹, por lo que se hacía necesario que parte de la región adoptara la estrategia

de desarrollo de Estados Unidos hasta donde fuera posible.

La más reciente iniciativa de Brasil de promover una identidad regional de América del Sur puede considerarse en muchos aspectos como una consecuencia de este desmembramiento de América Latina, así como del rechazo y la negación de muchos países sudamericanos a integrarse en un concepto de hemisferio occidental, que, por definición, sería sólo una extensión del regionalismo de América del Norte. El posible éxito de la iniciativa brasileña –recientemente apoyada por Argentina y Venezuela– dependerá de un gran número de variables. Muchas de ellas parecen encontrarse fuera del control de los mismos países sudamericanos, debido a los fuertes problemas políticos y económicos de la mayoría y a la obvia orientación de algunos, como Colombia y Perú, hacia el modelo de desarrollo promovido por Estados Unidos. Sin embargo, dada la preocupación creciente en Estados Unidos con su propio papel como única superpotencia en el sistema internacional y con la aceptación de la carga que implica mantener esta posición, parece poco probable que Estados Unidos sea capaz, y tenga suficiente motivación política, para desempeñar la misma función de “hub and spoke” en América del Sur como lo viene realizando en América del Norte. Las divisiones internas entre los líderes políticos y económicos con respecto al proyecto del hemisferio occidental del actual gobierno de Estados Unidos se han hecho evidentes en el proceso de negociación del ALCA.

Si Brasil fuera capaz de superar su tradicional aislamiento y de alcanzar una alternativa de desarrollo convincente, fácilmente podría llegar a convertirse en el unificador de América del Sur, pues cuenta con su gran tamaño, su fortaleza cultural y su pragmática política exterior. De esta forma podría construir un regionalismo de tal naturaleza que probablemente combinaría algunos elementos del concepto de integración europea, como se manifiesta en el Mercosur, con la flexibilidad de la regionalización de América del Norte que caracteriza al TLCAN.

El diferente tipo de inserción en la economía internacional de la mayoría de los países sudamericanos, que no manejan un comercio primor-

[12]

¹⁹ Lowenthal Abraham F., “Security for All of North America”, en *Los Angeles Times*, 31 de agosto de 2003.

²⁰ Fernández de Castro Rafael y Domínguez Jorge I., *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Océano, 2001.

²¹ Harrison Lawrence E., *The Pan-American Dream: Do Latin America's Cultural Values Discourage True Partnership with the US and Canada?*, Boulder, Westview, 1997.

dialmente regional –como Canadá, América Central o México, con fuertes relaciones comerciales con Estados Unidos– sino de carácter más global, también con Europa y Asia, hace prácticamente necesario que el regionalismo de América del Sur sea de naturaleza distinta al de América del Norte. Las fuertes relaciones culturales entre los países del Cono Sur y Europa tienen también una innegable influencia sobre la identidad y la visión del concepto sudamericano de regionalismo. A pesar de las diferencias de tamaño y poder en el caso de Brasil, no parece necesario superar una asimetría tan enorme como la que existe entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur. Dependerá en gran medida de la calidad del liderazgo que Brasil pueda prestar en los próximos años, el que se construya esa identidad de América del Sur y que se base más en la confianza mutua que en las estrategias de desarrollo y en consideraciones de seguridad²².

El proceso de construir tres diferentes, pero en ningún caso inconexas, identidades regionales podría tener varios efectos sobre el carácter de la relación entre las tres partes del Triángulo. Por una parte, facilitaría la comprensión de que, a pesar del proceso de globalización, es necesario crear sistemas de regionalismo que hagan fácil la colaboración mutua sin renunciar a las necesidades históricas y estructurales, que vienen definidas por la propia posición de dicha región en el sistema internacional. También podría vislumbrarse un efecto contrario, que significaría que la identidad de cada una de estas regiones podría distanciarse cada vez más debido a las asimetrías de riqueza y poder entre las mismas y, en consecuencia, contribuir más a crear que a reducir dificultades de armonización de políticas y aplicación de las reglas dentro del Triángulo.

Modelos de regionalismo e integración que compiten entre sí

Algunas de las dificultades que conciernen al proceso de construcción normativa dentro del Triángulo Atlántico están directamente relacionadas con los modelos de regionalismo e integración que compiten entre sí en las tres regiones²³. El tipo de regionalismo desarrollado en Europa y el grado de integración alcanzado a casi todos los niveles por la Unión Europea,

constituye un modelo que difícilmente se puede aplicar a las otras dos regiones. Circunstancias históricas, presiones externas y un sentido compartido de vulnerabilidad durante el período de la postguerra, tras la Segunda Guerra Mundial, son algunos de los factores que han contribuido tanto a la voluntad de unir recursos como a compartir también la soberanía. El resultado ha sido un esfuerzo único, aunque todavía incompleto, de transformar Estados-nación competidoras entre sí en miembros cooperantes de una unión económica y también cada vez más política. El grado de supranacionalidad de este modelo europeo de regionalismo, logrado a lo largo de casi medio siglo de desarrollo institucional, no puede tomarse como punto de referencia ni para América del Norte, ni para América del Sur. Esta filosofía de integración europea, que consiste en establecer un nivel parecido de desarrollo en todas las regiones de la Unión Europea por medio de fondos estructurales y de otras medidas con las cuales se pretende reducir la asimetría económica entre los estados miembros y sus propias regiones internas, no encuentra un paralelo en los conceptos de integración de las Américas. Allí donde se han aplicado algunos mecanismos institucionales de la Unión Europea, especialmente con los esfuerzos de integración subregional de la región andina, el resultado ha sido decepcionante, puesto que, además de la falta de voluntad de los estados miembros de aplicar las estructuras supranacionales desarrolladas para la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el proceso de integración andina, no se dieron tampoco las condiciones económicas y financieras con las que se podía contar en el proceso de integración de la Unión Europea.

La reconocida inaplicabilidad del modelo europeo en las Américas no excluye la posibilidad de incorporar algunas de sus características al modelo de regionalismo de América del Norte o del Sur. Hasta el momento la variable de América del Norte solamente puede juzgarse a la luz de los poco más de diez años del proceso del TLCAN. Dado que esta forma de regionalismo estaba basada en procesos informales de integración entre países vecinos y en la fuerte dependencia de las economías de Canadá y México del mercado de Estados Unidos, hubo que desarrollar mecanismos

[13]

²² Grabendorff, 2002, *ob. cit.*

²³ Briceño Ruiz Luis, "Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation Between the USA, the EU and Latin America", en *Journal of European Integration*, vol. 23, N° 2, 2001, pp. 199-213.

de integración diferentes al proceso europeo. Las competencias no económicas del TLCAN continúan estando muy limitadas y constantemente cuestionadas. Desde el 11 de septiembre, parece que éstas han adquirido una nueva dimensión, relacionada sobre todo con medidas de seguridad, como se desprende de la última cumbre del TLCAN, celebrada en Waco, donde los presidentes acordaron crear una nueva alianza para la seguridad y la prosperidad. La búsqueda de elementos adicionales para el establecimiento de una comunidad norteamericana –que de hecho podría ser el único resultado del proceso norteamericano de integración debido a la apatía frente a una unión de tipo político mostrada en Estados Unidos, México y Canadá– proviene sobre todo del lado mexicano, con el fin de lograr un puente para superar la asimetría económica con Estados Unidos y desarrollar un concepto que, con el tiempo, llegará a constituir la cuarta libertad de movimiento –que se añadiría a las existentes de capitales, mercancías y servicios– esencial para México: la libre circulación de personas. El TLCAN debe ser visto, entonces, como un proceso de integración aún inmaduro, que sólo en los próximos años podría comenzar a profundizarse. La posibilidad de su ampliación mediante la inclusión de América Central y posteriormente los países de la cuenca del Caribe, ante todo por razones económicas y de seguridad, probablemente precederán a cualquier proceso de profundización. Ninguna fase de este proceso tendrá la complejidad de las etapas que cubrió la integración europea, en parte por la diferente filosofía subyacente en el regionalismo de América del Norte y, en parte, por el limitado tamaño de la población y de las economías de estas subregiones que han de absorberse y que, de hecho, ya constituyen parte del círculo externo del mercado de Estados Unidos

La característica principal del regionalismo norteamericano es una concentración estricta sobre los temas económicos, que incluyen la inversión y los derechos de propiedad intelectual, y en algunos casos también temas laborales y medioambientales, mientras que descuida los temas políticos y sociales, al considerarlos de exclusiva competencia nacional. Cualquier cambio estructural que pudiera ocurrir se deja en manos de las fuerzas del mercado y no se prevén esfuerzos por parte del Estado para equilibrar los efectos negativos que dichos cambios impliquen para ciertos sectores o partes de la población. El atractivo de tal concepto, especialmente para la

mentalidad anglosajona, se pudo observar durante el curioso debate mantenido en Gran Bretaña sobre la posible conveniencia de formar parte del TLCAN preferiblemente a su inclusión en la Unión Europea. Sin embargo, el tema relevante para el Triángulo Atlántico no es tanto la competencia entre ambos modelos de regionalismo, el europeo y el norteamericano, sino la eventual expansión de este último hacia todo el hemisferio occidental. Nada menos que esto es lo que se viene intentando, por medio del proceso del ALCA, desde la Cumbre de las Américas de Miami en 1994. Estados Unidos ha realizado continuos esfuerzos para convencer a sus vecinos latinoamericanos al sur de México de que su concepto de regionalismo podría ser beneficioso para todos los países de las Américas, especialmente porque ello garantizaría el acceso recíproco a los mercados y, por consiguiente, estabilizaría los flujos económicos en todo el continente. Esto tendría la consecuencia de mejorar el desarrollo económico de las frágiles economías al sur de México y, también, de modernizar la estructura económica de esos países latinoamericanos por medio del impacto tecnológico de la incrementada inversión de Estados Unidos y Canadá.

Durante los últimos diez años, las negociaciones del ALCA se han desarrollado con bastante éxito en lo técnico, pero han encontrado una sustancial oposición política, especialmente por parte de Brasil y de algunos otros países de América del Sur. Esta oposición está fundamentada en la falta de voluntad de Estados Unidos para incluir los subsidios agrícolas y demás mecanismos de apoyo a sus industrias locales en el proceso de liberalización. Esto también pone de manifiesto la falta de preparación de muchos sectores de las economías latinoamericanas para competir con los de Estados Unidos o Canadá y los probables efectos sociales negativos de esa liberalización recíproca de sus economías. Dado que el proceso normativo en este tipo de regionalismo favorece las fuerzas del mercado, Brasil y otros países temen que los costos y beneficios del ALCA sean compartidos muy desigualmente entre sus propias economías, frágiles e inestables, y las altamente desarrolladas de América de Norte.

Posibilidades y límites

de una cooperación triangular no económica

Puesto que la formación de los tres tipos de regionalismo dentro del Triángulo Atlántico se ha basado primordialmente en las necesidades económicas propias del proceso de globalización

[14]

para crear mercados integrados capaces de aumentar la competitividad e incrementar el bienestar, y para crear unas normas comunes bajo las cuales dichas economías integradas pudieran funcionar, se ha dejado en gran medida a la filosofía propia de cada proceso de integración hasta qué punto los temas no económicos deberían incluirse en el necesario proceso de regulación. Muchos de los temas que están directamente relacionados con el proceso de desarrollo económico dentro de una economía de mercado fueron considerados como complementos necesarios que debían ser tratados por una normatividad de alcance regional, tales como algunas condiciones laborales y ambientales, así como los temas educativos, vocacionales y migratorios. El enorme impacto de una regulación sin fronteras, por una parte, y la creación de espacios más amplios de actividad económica como en la Unión Europea y TLCAN, por otra, han contribuido de manera clara al surgimiento de actividades transnacionales ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de activos y el tráfico de personas. En general, este aumento de actividades criminales no había sido previsto por los promotores de la integración y ha costado una gran cantidad de esfuerzos políticos tratar de establecer mecanismos legales suficientes –pero sin llegar a crear algún tipo de comunidad de derecho– que puedan frenar esta marea. Un proceso que, en ningún caso, está ya finalizado y que pone de manifiesto nuevamente la diferencia de enfoque entre la Unión Europea y América del Norte a la hora de adoptar las medidas pertinentes.

No obstante, ha sido un tercer desafío imprevisto el que ha creado y aún supone uno de los retos más grandes para el proceso de integración dentro del Triángulo Atlántico y, todavía más, para las relaciones entre sus partes: el surgimiento de las nuevas amenazas de seguridad, especialmente el terrorismo. Responder adecuadamente a este fenómeno ha cambiado, probablemente, la naturaleza del regionalismo y marcado el proceso de construcción de normas en las tres regiones más que ningún otro reciente acontecimiento. La necesidad de incluir normativas en temas de seguridad dentro de un espacio económico ampliado ha generado una nueva dimensión no económica en estos procesos de integración, que choca en muchas áreas con el concepto de soberanía y con la, hasta ahora, exclusiva capacidad reguladora de los estados nación en dichos temas de seguridad. A pesar de las dificultades, este proceso se ha manejado de mejor forma por la Unión Europea,

por medio de la creación de la Europol y del establecimiento de procedimientos comunitarios para la detención de criminales en todo el espacio de la Unión Europea, entre otras medidas.

Hasta qué punto el carácter transnacional del terrorismo, el tráfico de drogas y de personas puede obligar tanto al TLCAN como a la incipiente Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) a ajustar mucho más sus conceptos de regionalismo a la necesidad de una cooperación intrabloque en temas de seguridad, será, sin duda, el elemento decisivo para definir, en gran medida, el futuro de la cooperación no económica dentro del Triángulo. Como todos los socios del Triángulo Atlántico tienen claros intereses comunes frente a este tema específico, es de esperar que aquí los mecanismos de cooperación y de construcción de normas comunes avanzarán de forma acelerada en un futuro próximo. Sin embargo, la asimetría de poder entre las tres regiones hace necesario proceder con cautela en la creación de instituciones multilaterales equilibradas dirigidas a la implementación y seguimiento de las medidas necesarias de seguridad, con el fin de evitar la dominación de este proceso por el actor más fuerte, Estados Unidos, y las probables implicaciones negativas que, de otra manera, surgirían al implementar estrategias comunes.

III. EL TRIÁNGULO ATLÁNTICO COMO SUBSISTEMA INTERNACIONAL

Todo subsistema internacional de una naturaleza tan geoestratégica como la del Triángulo Atlántico entre América del Norte, la Unión Europea y América del Sur, debe estar cimentado sobre unas reglas claramente definidas que sean aceptables y puedan ser aplicadas a todas las decisiones políticas y económicas relevantes de los tres bloques, así como sobre el establecimiento de mecanismos transparentes de seguimiento al proceso de toma de decisiones. Contrario a los canales bien establecidos e institucionalizados de las relaciones transatlánticas e interamericanas, las relaciones entre la Unión Europea y América del Sur aún se encuentran en etapa de construcción y dependen del éxito del proceso de la CSN, así como del replanteamiento de las relaciones en el hemisferio occidental. A pesar de los intereses y valores comunes entre las tres regiones, no existe hasta el momento un esfuerzo serio por definir las normas con las cuales deberían regularse las relaciones entre ellas. No se ha establecido un mecanismo de consulta que facilite la adopción de una posición común dentro de

[15]

este subsistema internacional, con relación a los temas urgentes que debe encarar el sistema internacional en general. Ha habido consultas más o menos regulares, tanto a nivel bilateral como a nivel comunitario, entre Estados Unidos y la Unión Europea, incluyendo los temas latinoamericanos en el contexto de las consultas de la OTAN. Sin embargo nunca ha existido algo vagamente similar dentro del sistema intraamericano para tratar los asuntos europeos, con la posible excepción de la discusión sobre la crisis en el Atlántico Sur en 1982. También las consultas entre América del Sur y la Unión Europea con respecto a las posiciones de Estados Unidos que pueden afectar a las dos regiones han sido muy escasas. La falta de tales instrumentos de diálogo se ha hecho notar particularmente en momentos de crisis, cuando las reacciones de las tres partes del Triángulo han sido no sólo descoordinadas sino incluso contradictorias, a pesar de los negativos efectos que resultasen de esas crisis y afectasen a las tres regiones en diverso grado.

**Facilitando el desarrollo:
creación de normas en el mundo económico**

Las claras diferencias conceptuales de los tres tipos de regionalismo han dificultado en forma extrema la posibilidad de fijar una estrategia común con respecto a la necesidad urgente de reorientar los problemas de desarrollo dentro de la economía mundial y las economías regionales. La divergencia en las posiciones de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, como países desarrollados, y de los países latinoamericanos, tanto de América del Norte como de América del Sur, ha llevado a que los avances en la elaboración de normas en temas como la liberalización comercial y flujo financiero, así como en los derechos de propiedad intelectual y las reglas sobre inversión, sean muy limitados. Este esfuerzo de armonización de los intereses entre norte y sur—que ha funcionado con sorprendente éxito en el caso del TLCAN entre México y sus dos socios del norte—no ha arrojado el mismo resultado en el proceso del ALCA o en la negociación Unión Europea-Mercosur. Este escaso progreso se ha atribuido a la falta de voluntad por parte de los países con economías desarrolladas de tomar en cuenta las diferencias estructurales entre economías tan diversas y en la incapacidad de acordar soluciones para superar las relaciones asimétricas, lo que obviamente no puede dejarse en manos de un proceso de liberación de mercados recíproco. Estas experiencias dejan poco margen

al optimismo sobre la posibilidad de armonizar las normas existentes que gobiernan las relaciones dentro y entre los mercados comunes y tratados de libre comercio. Una combinación de las preferencias comerciales del TLCAN y la CSN con aquellas de los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y México y Chile, así como con las que se negocian con el Mercosur, sería un gran avance para poner fin a la discriminación comercial entre los socios del Triángulo Atlántico y contribuiría a lograr un nivel de cooperación económica mucho más avanzado. Dado que favorece el interés económico de las tres regiones encontrar soluciones para elaborar normas reguladoras en la economía global, sería de esperar que las regiones del Triángulo encontrasen medios de combinar los diferentes grados de liberación comercial entre ellos como una segunda mejor solución a un acuerdo mundial de la OMC.

Sin embargo, los esfuerzos para el desarrollo dentro del Triángulo Atlántico difícilmente pueden limitarse a facilitar el comercio y la inversión, cuando el problema más acuciante norte-sur está relacionado con los efectos de la pobreza, los cuales, en general, han aumentado y no decrecido, por lo menos en América Latina, desde el comienzo del proceso de liberación y de modernización económica iniciado hace unas dos décadas. El clamor por reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo ha motivado que Estados Unidos, así como la Unión Europea y la comunidad internacional en general, anunciaran un mayor esfuerzo para alcanzar esa meta hacia el 2015. El axioma “más comercio es mejor que más ayuda” ha demostrado no ser un concepto irrefutable, puesto que el comercio ha crecido de forma más acelerada que el PIB en la mayoría de los países dentro del Triángulo Atlántico, con escaso o nulo efecto sobre la reducción de la pobreza. Convencida de la necesidad de una cooperación efectiva de ayuda al desarrollo para combatir la pobreza, la Unión Europea y sus países miembros se han convertido, sin duda, en el donante mundial más importante, transfiriendo más del triple de fondos que Estados Unidos a los países en vías de desarrollo. Sin embargo, como ese esfuerzo no ha contribuido de manera significativa a reducir de la pobreza, inclusive las instituciones financieras internacionales están haciendo actualmente llamados para enfrentar de manera más radical el tema de la pobreza, que, en forma acertada, se percibe como uno de los factores más importantes de inestabilidad política y de falta de progreso en muchos países en desarrollo.

[16]

Aun cuando en la mayoría de los países de América Latina se asumieran los mejores criterios de eficiencia económica, muy probablemente no lograrían convertirse en modelos de crecimiento en un próximo futuro, si Estados Unidos y la Unión Europea no les asisten de forma significativa en sus propios esfuerzos para reducir la pobreza mediante no sólo la apertura de sus mercados a los países del Sur, sino también mediante un aumento de transferencias financieras. La necesidad de resolver ese problema tan crucial se ha acelerado debido a la presión migratoria procedente del Sur, que está directamente relacionada con la falta de oportunidades cuando un sector cada vez más grande de sus poblaciones –que sobrepasa en muchos países latinoamericanos el 50%– se ve obligado a subsistir con menos de dos dólares diarios. Dada la insistencia por parte de Estados Unidos en que la reducción de la pobreza debe comenzar por la propia casa y no ser considerada un tema de responsabilidad internacional, resulta difícil prever una acción común sobre lo que constituye el tema más apremiante del desarrollo dentro del Triángulo Atlántico. Podría esperarse algún tipo de cooperación entre la Unión Europea y América del Sur, pero esto no sería, ni mucho menos, suficiente para contribuir a un cambio en las reglas de juego de la cooperación internacional, si Estados Unidos no tiene intención de participar en ese nuevo concepto.

Lucha contra las amenazas comunes:

terrorismo, drogas y degradación del medio ambiente

La definición de las amenazas comunes ha resultado un ejercicio difícil, tanto entre los tres procesos de regionalismo como dentro de ellos mismos. La Unión Europea ha tardado mucho en encontrar un denominador común para el terrorismo y todavía está en el proceso de definir las estrategias regionales comunes necesarias para combatirlo, aunque algunos de sus Estados miembros hayan tenido que enfrentarse durante décadas a este fenómeno. Estados Unidos, por el contrario, tras su traumática experiencia del 11 de septiembre, ha adoptado una posición muy agresiva contra toda actividad terrorista en todo el mundo, declarando al terrorismo como principal enemigo de su seguridad nacional. La experiencia latinoamericana ha sido excepcional, en el sentido de que gran parte de sus sociedades han padecido no sólo el terrorismo de grupos irregulares, sino que también durante muchos años el Estado mismo ha empleado métodos terroristas. Por lo tanto, para los países

del Triángulo no será fácil llegar a un acuerdo respecto a cómo enfrentar los retos del terrorismo transnacional, debido a las diferencias en las percepciones actuales y a las experiencias históricas, así como a su tradición jurídica. Sin embargo, puesto que todas las sociedades que conforman lo que se ha dado en llamar el “mundo occidental” seguirán siendo flageladas por el terrorismo, debería ser absolutamente prioritario para ellos acordar las medidas necesarias para combatirlo, en todas sus formas, pero sólo con los instrumentos del Estado de derecho. La compartida experiencia de vulnerabilidad –ausente en Estados Unidos hasta hace poco– debería facilitar una base común para un consenso sobre los instrumentos y procedimientos que limitasen esa amenaza.

Con respecto al tráfico de drogas, una vez más Estados Unidos y la Unión Europea han intentado manejar de manera diferente este reto, que ha tenido un impacto nefasto sobre la salud y la seguridad pública en la mayoría de los países que conforman el Triángulo Atlántico. La Unión Europea aceptó desde un comienzo el concepto de responsabilidad compartida entre los países productores, traficantes y consumidores, con la esperanza de establecer un mecanismo común para reducir la oferta y la demanda simultáneamente. Aunque este concepto se ha visto fortalecido por los incentivos comerciales especiales a los países productores y en general ha sido aceptado de forma positiva por los mismos, sin embargo no ha tenido un efecto visible de reducción en la economía internacional de la droga. La estrategia de Estados Unidos de apoyar a los países productores en la erradicación de cultivos ilícitos por medio de fumigaciones y de interceptar el tráfico de drogas con medios militares no ha tenido mayor éxito, especialmente si se tiene en cuenta que la violencia aumenta con la militarización de la lucha contra la producción y el tráfico de estupefacientes. Aun en casos como el de Colombia y Bolivia, en los que la producción de estupefacientes se ha reducido de forma considerable, el costo, en forma de desplazamiento interno provocado por las fumigaciones y el traslado notorio de la producción hacia los países vecinos, ha sido elevado, tanto en términos económicos como especialmente en términos políticos y sociales. Uno de los desafíos más importantes dentro de los países del Triángulo consiste en encontrar una forma de limitar la demanda, sobre todo en Europa y Estados Unidos, para reducir con ello el efecto destructivo del consumo, el tráfico y la

[17]

producción de drogas y, a la vez, reducir la gran cantidad de actividades criminales que acompañan este proceso. Hasta el momento, “estas no sólo han afectado los sectores marginales de los centros metropolitanos del norte, sino la gobernabilidad y las estructuras sociales de los países productores de la región andina.

La discusión sobre la sostenibilidad del medio ambiente ha comenzado a ganar fuerza política y relevancia económica desde hace años en los países de la Unión Europea, pero no ha encontrado un eco semejante en Estados Unidos. Por su parte, en América Latina cualquier tipo de consideración a estos temas es relativamente reciente y era percibido como un “hobby de los países ricos”. En países como México y Brasil, en los que se mira la industrialización como la mejor forma de superar el subdesarrollo, las necesidades de desarrollo han precedido siempre a las consideraciones ambientales. La posición de México ha cambiado radicalmente con su ingreso en el TLCAN, cuando la formulación de normas ambientales formó parte del proceso de integración con Estados Unidos, donde los intereses industriales querían evitar la competencia de las industrias mexicanas a las que se permitía originalmente hacer caso omiso de cualquier reglamentación medioambiental. En Brasil se ha desarrollado un movimiento influyente de la sociedad civil en favor de las leyes ambientales a lo largo de la última década, no sólo con respecto a los riesgos industriales asociados a “industrias contaminantes” sino por la necesidad de proteger el hábitat natural de la región amazónica. Este cambio en la cultura política de Brasil y de otros países de América del Sur ha llevado a una cooperación sustancial con la Unión Europea en todas las iniciativas internacionales de medio ambiente, hasta el punto de poder encontrar a la Unión Europea y América del Sur en el extremo contrario de la posición de Estados Unidos. Esto se ha convertido, bajo la línea dura de la actual administración de Estados Unidos ante los principales compromisos ambientales como el Protocolo de Kyoto, en una piedra en el zapato hacia el progreso en uno de los más importantes temas internacionales. Por esta razón, resulta poco probable que la reducción de la amenaza del deterioro ambiental se convierta en un elemento primordial de la cooperación dentro del Triángulo Atlántico, al menos mientras en Estados Unidos mismo no se desarrolle una posición más flexible. El tema ambiental resulta más importante para el proyecto Europa-América del Sur y, por lo tanto, la cooperación en este aspecto será incluida, sin

duda, en cualquier acuerdo futuro de asociación entre las dos regiones.

Reducción de conflictos: Colombia, Cuba, Haití y Venezuela

Las amenazas comunes no solamente tienen un carácter transnacional, sino que están estrechamente vinculadas al concepto de “Estados fracasados” –la ruptura de la gobernabilidad, en el peor de los escenarios, o la falta de una buena gobernabilidad, en el mejor de los casos– en determinados países y el impacto que tiene la condición de esos Estados sobre sus países vecinos. Es aquí donde más se requiere la capacidad de las tres regiones para construir normas efectivas de una manera cooperativa. Las lecciones aprendidas de dolorosos procesos de transición a la democracia, tanto en Europa como en América Latina, podrían aplicarse, hasta cierto punto, a los previsible problemas de una transición en Cuba o Haití.

La necesidad de establecer procesos políticos claros y transparentes de cómo proceder en caso de violaciones a la buena gobernabilidad y de cuáles son los síntomas de Estados que comienzan a fracasar, constituye una forma válida para medir la capacidad que tienen las regiones del Triángulo Atlántico para aplicar sus valores y proteger sus intereses comunes mediante la reducción de conflictos internos entre aquellas sociedades que pareciera no son capaces de hacerlo sin la ayuda externa. La persistencia en el nacionalismo y la voluntad de defender la soberanía nacional en momentos en los que, dado el proceso de globalización, muchos de sus atributos se tornan obsoletos, obstaculizan tales “políticas de intervención”, que, sin embargo, parecen hacerse cada vez más frecuentes por consideraciones humanitarias – como en el caso de Haití–, así como por la necesidad de evitar el impacto negativo que los Estados que fracasan traen sobre sus vecinos.

En cada caso, las políticas deberán ser evaluadas de manera diferente por la comunidad internacional, dado que no puede haber una respuesta uniforme a unas muy específicas condiciones históricas, políticas y sociales sobre el terreno. Si las tres regiones acordaran una evaluación común, podrían tomar una decisión más acertada sobre qué tipo de presión o cuáles fuerzas deben aplicarse y cuál podría ser el tipo de marco institucional más efectivo dentro de un contexto regional o internacional como la ONU. Aunque los casos de Colombia y Venezuela tienen dimensiones y alcances completamente diferentes, parecieran ser los más urgentes del hemisferio

occidental²⁴, junto con las posibles complicaciones de índole interno y externo de una futura transición en Cuba. Este último constituye un problema mayor en su proceso de transición política de un régimen autoritario a uno democrático en el cual se espera, además, el desarrollo de una plena economía de mercado. Es de prever que ninguno de estos escenarios podrá ser controlado de manera exclusiva por América Latina o Estados Unidos, ni siquiera dentro del contexto de las instituciones interamericanas, que han demostrado, hasta el momento, bastante debilidad a la hora de influir en las complejas situaciones de los tres países. Por esta razón, la adopción de una posición común dentro del subsistema internacional del Triángulo Atlántico significaría un caso claro para crear medidas necesarias que condujeran a la reducción de conflictos. A pesar del alto grado de sensibilidad política implicado, parece haber un espacio para un consenso acerca de las medidas que deben adoptarse, en cuyo caso un liderazgo regional, en lo posible sin “bagaje” histórico, como el de Brasil, podría convertirse en un apoyo importante en el momento de adoptar una acción común. Es muy probable que cualquier propuesta política que las tres regiones lograsen desarrollar en favor de la reducción de conflictos sería aceptada por la comunidad internacional en general. Aquí es donde los países del Triángulo Atlántico podrían desempeñar un papel muy constructivo en el proceso político de elaboración normativa para un sistema internacional reformado, de la misma forma en que la construcción de sus diferentes conceptos de regionalismo ha facilitado el proceso normativo en lo económico.

El sinnúmero de temas que se encuentran dentro del ámbito de gobernabilidad del Trián-

gulo Atlántico y que están a la espera de soluciones inmediatas, o al menos en el mediano plazo, es demasiado elevado, para esperar resultados de políticas concertadas en todos los problemas del nuevo sistema internacional. Sin embargo, el proceso de negociaciones entre la Unión Europea, América del Norte y América del Sur, incluso en tiempos de limitado multilateralismo, parece ser más fácil que manejar estos temas dentro de un contexto mundial. Los viejos canales de negociación, existentes desde hace más de medio siglo, entre Estados Unidos y la Unión Europea, por un lado, y Estados Unidos y América Latina, por otro, pueden facilitar el establecimiento de un proceso avanzado de construcción normativa para enfrentar los desafíos de la gobernabilidad en el siglo XXI, donde los intereses cruzados de los actores nacionales, regionales y globales deben tomarse en cuenta. Las posibilidades de éxito de una coordinación política más informal que formal pueden darse más fácilmente en el campo económico que en la mayoría de los temas políticos. En éstos la asimetría de poderes es más evidente, pues la división entre costos y beneficios en el caso de integración aparecen más transparentes, contrariamente al caso de cooperación política, donde la pérdida de poder de negociación y el miedo a la merma de la identidad nacional se tornan incalculables. La posibilidad de que la Unión Europea y América del Sur, a pesar de sus diferencias notables de desarrollo, compartiendo posiciones similares sobre diversos temas transnacionales, logren moderar la posición de Estados Unidos, dependerá más de la evolución del consenso político de las clases dirigentes del actor internacional más importante y menos de la capacidad negociadora en el contexto asimétrico del Triángulo Atlántico.

[19]

²⁴ Freres Christian, “Opciones para la política de la Unión Europea ante la crisis andina”, en Freres Christian y Pacheco Karina (eds.), *Nuevos horizontes andinos: Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002, pp. 147-162.