

LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. LÓGICAS Y POLÍTICAS DE UN ACTOR GLOBAL

Por: Francisco Javier Sánchez Chacón

Investigador/profesor del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI),
Universidad de los Andes (Venezuela).

Giovanni Molano Cruz (Compilador). Editado por el Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia. Febrero de 2015. 412 páginas.

[210] El texto se plantea una primera interrogante retadora por cuanto no da por sentada la respuesta que generalmente se asume: ¿es la Unión Europea (UE) un actor global? Consecuencia de la anterior, surge otra pregunta fundamental: ¿qué tipo de actor global es la UE? Se deducen así otras interrogantes importantes: ¿es la UE clasificable en una sola tipología de actor global o, por el contrario, puede encajar en múltiples categorías? ¿Es un actor exclusiva o predominantemente idealista o es uno pragmático que asume la *realpolitik* como paradigma de actuación internacional, o es una mezcla de ambos, por ejemplo, un actor pragmático pero con ropaje del idealismo? ¿La política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE y sus herramientas son una contribución para un mundo mejor, con propuestas como la gobernanza global, o son formas encubiertas de *soft power* y de *soft imperialism*? ¿Puede la UE equilibrar la forma en que se relaciona con el mundo, entre el bilateralismo que exhibe con sus socios tradicionales y los emergentes, y el multilateralismo que ha mostrado frente a América Latina y el Caribe (AL-C), que coincide con la forma de percibir el mundo y actuar de este subcontinente?

En ese sentido, habría que tener presente, justamente, la PESC de la UE, que consiste en

[...] mantener la paz y afianzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional, desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que tiene como objetivo fundamental la resolución de conflictos y el entendimiento internacional a través de la diplomacia (Unión Europea, 2017).

Política que cuenta con el Servicio Europeo de Acción Exterior, que es un servicio diplomático puesto a disposición de un alto representante que a su vez es vicepresidente de la Comisión, lo cual llevaría a pensar a la UE, de entrada, como un actor global –por lo demás, la apuesta formal de la UE–, pero los capítulos del libro, al no darlo por sentado, entran de lleno a enriquecer la discusión.

La obra en comentario, como queda perfectamente expuesto en la Introducción, presenta sólidos y pertinentes debates teóricos pero también expone y analiza sustanciosamente casos empíricos, y viene a llenar un vacío en la escasa literatura que en América Latina existe sobre la actuación

de la UE como actor con presencia global y su influencia o forma de relacionarse con esa región. De hecho, como señala el compilador, el libro toma distancia de dos posiciones en buena medida condescendientes que señalan, por una parte, que la UE es el paradigma para hacer y sobre todo pensar, la integración en Latinoamérica y el Caribe; por otra, la que asume, sin más, la posición oficial de la UE de que su acción exterior solo está relacionada con temas como derechos humanos, fortalecimiento de la integración regional, intercambio comercial, la democracia, el Estado de derecho, entre otros (Molano, 2015), temas detrás de los cuales, si bien están los valores tradicionalmente vinculados a Europa, no es menos cierto que no son las únicas motivaciones para su acción exterior, por cuanto hay intereses menos idealistas, como los que tienen que ver con la seguridad de la propia UE.

Sin embargo, el gran debate plantea que aunque la UE tiene una presencia global indiscutible, promueve determinados valores fundamentales, puede interactuar militarmente –aunque de forma limitada– y posee recursos materiales, el solo hecho de contar con estos elementos no la hace necesariamente un actor global, lo que contrasta con la idea de que en el mundo multipolar contemporáneo interdependiente y conectado, sin mayores rivalidades ideológicas y con la democracia extendiéndose progresivamente, la UE junto a sus Estados miembros tiene un gran poder en múltiples dimensiones que hacen de ella la segunda potencia mundial detrás de EE. UU. y por sobre los BRICS –Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica– (Moravcsik, 2010).

El corolario de este debate es que, incluso reconociendo a la UE como actor global, tiene el hándicap de no ser monolítico (Molano, 2015), y más, se llega a afirmar que no es un actor global estratégico, por cuanto su influencia ha disminuido en el mundo y porque lo robusto de sus instituciones contrasta con la ineficacia de su acción en las organizaciones internacionales –ciertamente un lastre en la actuación exterior de la UE por la competencia compartida con sus Estados miembros–, por lo que puede afirmarse con Barbé (2012) que tiene múltiples debilidades en un espacio global que es esencialmente soberanista.

[211]

El texto también discute un tema principalísimo y consustancial en las relaciones exteriores de la UE, como lo es la exportación de su modelo de integración regional, y además, se interroga sobre si es posible que ese paradigma que es la UE, pueda modelar a otro u otros procesos (Giacalone y Bustamante, 2015). Ahora bien, la forma preferida de relacionarse con otros esquemas integracionistas es el interregionalismo –los acuerdos entre la UE con otras organizaciones regionales– (Molano, 2015), lo que conduce a pensar en que se puede configurar un espacio de gobernanza global, a mitad de camino entre las relaciones interestatales y los procesos regionales de integración (Hanggi, Roloff y Ruland, 2006; Söderbaum y Van Langenhove, 2006), no obstante, tal aproximación no logra explicar las estratégicas y estrechas relaciones bilaterales de la UE con Estados Unidos (EE. UU.) y las potencias emergentes; en todo caso, esta preferencia por lo bilateral indica un viraje hacia el realismo político (Malamud, 2012).

En fin, que la discusión también está planteada entre ver a la UE como modelo de integración regional y contrapeso a EE. UU. versus la percepción que se tiene de ella como un actor neoliberal, un poder económico proteccionista y marcada actuación por sus intereses de seguridad (Lucarelli y Fiaromonti, 2010), por lo que podría afirmarse con Hettne y Söderbaum (2005) que justamente desde la óptica liberal, la PESC de la UE puede ser interpretada como un *soft imperialism*.

El libro que se reseña está dividido en tres partes. La primera se denomina “Representaciones, actores y organización de las relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea”, en el capítulo I redactado por Andrea Ribeiro Hoffmann se plantea la relación entre la UE y Brasil que ha ido de lo multilateral a lo bilateral; se analiza la idea de que la UE es tan sui géneris que no puede ser emulada –por ejemplo por el Mercado Común del Sur (Mercosur) al que pertenece el gigante suramericano–; y se cuestiona cómo la UE puede ejercer su poder en su relación con Brasil y el papel de aquella en el orden mundial.

El capítulo II de Lorena Ruano, se refiere a las relaciones de la UE y México, y hace énfasis en que en ellas existe diversidad de actores, no solo los Estados nación; En ese sentido analiza cómo esa multiplicidad de actores que enriquecen y a su vez complejizan esas relaciones, obedece principalmente al efecto de la globalización y la multilateralización que terminan influyendo en la política exterior de la UE y, en definitiva, en la política internacional.

Luego, en el capítulo III, Lorena Oyarzún Serrano alude a cómo se relacionan Chile y la UE, señalando que ese país austral es uno de los que tienen más tratados de libre comercio en el mundo y posee una política exterior que mayoritariamente se asume como sinónimo de política comercial, en ese sentido, la relación bilateral con la UE es determinante en tanto se comparten visiones similares como la promoción del libre comercio y la protección de inversiones, pero se aspira en el contexto actual una negociación más simétrica, como lograr mayores cuotas de productos agropecuarios chilenos en Europa, promoción de inversiones sustentables y de calidad y respeto de los derechos laborales, al ambiente y la transformación tecnológica.

[212]

En el capítulo IV, Anna Ayuso repasa las relaciones entre la UE y América Latina desde el bilateralismo, el interregionalismo y el enfoque global, explicando que en 1999 tal relación era estratégica en tanto espacio de concertación política y cooperación interregional junto con el establecimiento de una zona de libre comercio, pero luego, sobre todo a partir del 2015, los cambios producidos por, entre otros, la crisis financiera internacional, los procesos internos de regionalización y el contexto internacional –surgimiento de potencias emergentes que desplazan el poder y los flujos económicos hacia el Pacífico–, hacen que se cuestionen las bases de la relación entre la UE y AL-C y que se introduzcan cambios que reflejen esas nuevas dinámicas regionales en un contexto globalizado; la idea es alcanzar relaciones más horizontales y equilibradas.

Para la autora, el interregionalismo no puede sustituirse por la bilateralidad pero aquel debe adaptarse a un ambiente cambiante, reconocer liderazgos regionales en AL-C, como Brasil, y resguardar los canales institucionales. Concluye que el interregionalismo como espacio de convergencia y concertación multinivel no es incompatible con alianzas estratégicas con diversos actores, porque son alianzas de geometría variable dentro del proceso de globalización.

La segunda parte de *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global* tiene por nombre “Política y acciones de la Unión Europea en América Latina y el Caribe”. En el capítulo V Joaquín Roy establece que las relaciones entre la UE y Cuba, trianguladas con la relación Cuba-EE. UU., se caracterizan por la “desproporcionada importancia relativa –en lo económico y estratégico– del país caribeño para la mayoría de los países europeos”, y por la tendencia de esos países y las propias instituciones de la UE a juzgar como errónea la estrategia política de EE. UU. hacia Cuba, pero la relación UE-Cuba, con sus pros y contras, se ha enfocado más al futuro

que al presente en tanto pone el énfasis en facilitar una transición pacífica y conciliadora, que privilegia, con cautela pero con firmeza, relaciones con la sociedad civil y sobre todo con la disidencia que deben seguir estrechándose, sin dejar de interrelacionarse, con verdadero oportunismo, con el Gobierno de la isla para que tenga clara la conveniencia de mantener las vías de comunicación, todo esto pensando en un posible periodo postsucesión o de pretransición.

Sigue el capítulo VI en donde Miguel Barreto Henriques examina la participación de la UE en el conflicto interno colombiano, contribuyendo al escasísimo debate sobre el tema; Particularmente se indaga por el rol de la UE en la iniciativa Laboratorios de la Paz dentro de un marco conceptual de análisis, llegando a concluir que la acción de la UE en la resolución y transformación del conflicto colombiano es modesta, ambigua y contradictoria.

Xavier St-Denis se refiere en el capítulo VII a los derechos laborales en la agenda comercial UE-AL-C, explicando que en 2012 la UE negoció acuerdos de carácter global para establecer áreas de libre comercio con Colombia y Perú –miembros de la Comunidad Andina (CAN)–, y con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua y Panamá, carácter que los distingue de los anteriores, y en el caso de los acuerdos con Colombia y Perú incluyen la protección y promoción de los derechos de los trabajadores y el desarrollo sustentable; es decir, son acuerdos de tercera generación; Sin embargo, son considerados un laboratorio de la más reciente política comercial de la UE que, dada su estructura de gobernanza que no deja mayor espacio a los defensores de la dimensión social en la política comercial y a que ni en la Organización Internacional del Trabajo ni en la Organización Mundial del Comercio se entrevén acuerdos que vinculen comercio y trabajo, no es probable que la UE pueda cambiar su política al negociar los nuevos acuerdos de libre comercio, por ejemplo, con India y el sudeste asiático.

[213]

Para cerrar la segunda parte, en el capítulo VIII se estudia la política de la UE en la lucha contra las drogas en AL-C, un ámbito poco investigado y que aborda Giovanni Molano Cruz, política por la que la UE se promociona como un actor alternativo a la política represiva y punitiva de EE. UU. en la materia; se concluye controvirtiendo esa idea o supuesto generalmente aceptado y permite comprender e interpretar realmente la política europea sobre drogas que en realidad es moldeada por las interacciones y dependencias recíprocas con las regiones y los países destinatarios.

Por último, la tercera parte llamada “Lógica e instrumentos del apoyo de la Unión Europea a la integración latinoamericana”, comienza por un estudio de Sebastián Santander recogido en el capítulo IX y titulado “Idealismo europeo frente a la realidad global: de enfoque regional a preferencia por las potencias emergentes”, en el que se explica que al final de la Guerra Fría, la relación de la UE con América Latina tenía un enfoque global basado en el interregionalismo que era propicio para que Europa expusiera –expandiera– su modelo de gobernanza, sellara acuerdos y aumentara su influencia, pero a partir del 2007 se firma un acuerdo de asociación estratégica con Brasil que luce como un viraje que es contradictorio entre el fomento del regionalismo y el privilegio por las relaciones bilaterales con ciertos países, lo que genera confusión.

Al darle estatus de “socio estratégico” a Brasil lo reconoce como interlocutor clave y privilegiado en Latinoamérica y sobre todo en el Mercosur, lo que suscita dudas en el seno de este último y hace que la UE pierda credibilidad; En ese sentido, la UE no debe olvidar que no es un Estado y, por el contrario, es su modelo de integración regional lo que la ha llevado a ser un actor global.

En el capítulo X, los autores María de los Ángeles Contreras Cortés, Philippe de Lombaerde y Ana Letícia Sampaio, analizan desde el poder normativo las relaciones entre el Mercosur y la UE, y se preguntan cómo la UE ha buscado reproducir su modelo de integración regional en Suramérica, especialmente en lo político-institucional; Para ello apuntan a la noción de poder normativo de la UE en tanto modelo de integración regional y lo analizan en el Mercosur, proceso de integración en que la UE ha materializado ese poder enfocándose en fortalecer y capacitar a las instituciones y en respaldar el respeto y la adopción de la legislación comunitaria por parte de los países miembros, lo que no debe ser sobrestimado debido a la influencia de las dinámicas multilaterales y la ausencia de un objetivo supranacional en el Mercosur, que es un proceso más dirigido por líderes nacionales que por las instituciones, y a los cambios en la economía mundial que debilitarían aún más el poder normativo de la UE en ese proceso de integración suramericano.

Continúa esta parte del libro con el capítulo XI en el que se abordan veinte años de cooperación entre la UE y la CAN con un balance y perspectivas de los años 1992 a 2012, en el que Rita Giacalone y Ana Marleny Bustamante señalan que la Comunidad Económica Europea inspiró al Acuerdo de Cartagena –denominado Pacto Andino o Grupo Andino en sus primeras épocas– y hubo seme-janzas y diferencias de forma y contenido entre ambos procesos en lo institucional, si bien puede afirmarse que los andinos no siguieron el modelo europeo a rajatabla; El análisis empieza en 1992 cuando la ahora UE hizo hincapié en los acuerdos interregionales con países en desarrollo, dos décadas después puede asegurarse que la CAN responde cada vez menos al modelo europeo de integración regional.

[214]

Concluyen las autoras que en los veinte años analizados, el regionalismo andino trató de emular el modelo y ejemplo europeo pero sin lograrlo totalmente, y que los acuerdos de cooperación no han perdido su objetivo de asemejar las estructuras de la integración andina a la de la UE, por lo que se preguntan ¿puede un acuerdo de integración regional modelar a otro u otros?

El capítulo XII cierra la tercera parte y el texto, su autora Rosalba Icaza se plantea pensar o repensar el regionalismo en la UE y en América Latina desde las redes de resistencia y de solidaridad, explicando que la promulgación del Acuerdo Estratégico entre países de la UE y AL-C en 1999 materializó un nuevo periodo de las relaciones, pero a su vez, diversos actores sociales desarrollaron un cabildeo para lograr su reforma en tanto se le oponían y luchaban en favor de un desarrollo más sustentable, lo que derivó en una reforma de los procesos y mecanismos de toma de decisiones y establecimiento de esquemas de responsabilidad social corporativa; El capítulo ofrece una interpretación del rol que la resistencia, el disenso y la solidaridad pueden desempeñar para dar cuenta de que la gobernanza neoliberal entre AL-C y la UE no es monolítica y no está libre de fracturas.

En conclusión, la obra en comento contribuye a llenar el vacío en el análisis, sobre todo desde Latinoamérica y el Caribe, de las relaciones con la UE. El mundo académico, los movimientos sociales y la sociedad civil en general, así como las instituciones públicas nacionales y comunitarias, aun las organizaciones internacionales interesadas en comprender, reflexionar e incluso influir en las relaciones entre la UE –pretendido actor global– y AL-C, deben servirse del texto dada la hondura de la reflexión teórica, lo pertinente de los casos estudiados y su análisis, así como la opinión de expertos de primer nivel que se ha conseguido reunir. En tiempos de pos-modernidad, plagada de incertidumbre, este libro arroja luz sobre los temas abordados, y abre

posibilidades a la profundización de la investigación de las relaciones entre Europa, el Caribe y Latinoamérica.

REFERENCIAS

- Barbé, E. (2012). La Unión europea frente a la emergencia de un mundo posoccidental. En busca del prestigio perdido. *Revista CIDOB d'Affers International*, 100, 101-112.
- Giacalone, R. & Bustamante, A. M. (2015). Veinte años de cooperación europea con la Comunidad Andina. Balance y perspectivas (1992-2012). En: G. Molano Cruz (comp.). *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global* (pp. 333-371). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Hanggi, H., Roloff, R. & Ruland, J. (eds.). (2006). Interregionalism. A new phenomenon in international relations. En: *Interregionalism and international relations* (pp. 3-14). Nueva York: Routledge.
- Hettne, B. & Söderbaum, F. (2005). Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism. *European Foreign Affairs Review*, 10, 553-552.
- Lucarelli, S. & Fiaromonti, L. (2010). *External perceptions of the European Union as a global actor*. Nueva York: Routledge.
- Malamud, A. (2012). La Unión europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil. *Revista CIDOB d'Affers International*, 97-98, 219-230.
- Molano, G. (comp.). (2015). Introducción. El actor global la Unión Europea. En: *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global* (pp. 9-20). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Moravcsik, A. (2010). Europe, the second superpower. *Current History. A Journal of Contemporary World Affairs*, 109, 91-98.
- Söderbaum, F. & Van Langenhove, L. (eds.). (2006). Introduction: the EU as a global actor and the role of the interregionalism. En: *The EU as a global player: the politics of the interregionalism* (pp. 1-14). Nueva York: Routledge.
- Unión Europea. (2017). Política exterior y de seguridad común. Disponible en: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es