

## **LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y LA NUEVA UNION EUROPEA**

### **Guillermo Fernández de Soto**

Embajador de Colombia ante Países Bajos  
Ex Ministro de Relaciones Exteriores  
Ex Secretario General de la Comunidad Andina

Nuestras dos regiones se encuentran hoy ante un sentimiento de desconfianza en las instituciones, en los dirigentes, en los partidos políticos y en el proyecto de construcción de un futuro que garantice la gobernabilidad, la inclusión social y el rol estratégico de las naciones en la nueva aldea global. Quizás, podríamos llamar este momento como el “desamor” pasajero por la política.

¿Cómo controvertir, entonces, que a finales del año 2003 sólo un 41% de los ciudadanos comunitarios tenía confianza en la Unión Europea?, ¿Cómo interpretar que el proceso de ampliación de la UE cuenta con menos del 50% de apoyo en países como Francia, Austria y Alemania, o ¿Cómo ignorar una tasa de abstención del 55% en las pasadas elecciones parlamentarias y el ascenso de los euro-escépticos? Pat Cox, Presidente del Parlamento, lo ha señalado conspicuamente: "En los 25, nuevos y antiguos miembros, Europa ha estado ausente y tanto los partidos europeos como sus homólogos nacionales deberían pensar en más ideas para potenciar Europa".

Este desencanto en América Latina está igualmente presente. El 55% de los ciudadanos ha expresado su apoyo a una opción de gobierno no democrático si éste solucionara sus problemas económicos. Los partidos políticos cuentan con un reconocimiento popular menor al 20% de la población. Y más aún, las 2/3 partes de nuestras gentes consideran que los gobiernos sólo benefician a una pequeña élite en menoscabo del interés general. Todo ello entraña grandes riesgos sobre el

proceso democrático, la gobernabilidad y el retorno de eventuales fórmulas autoritarias en la región, que pretenderían garantizar orden y estabilidad pero sacrificarían las libertades civiles conquistadas en las últimas décadas.

Este es un momento de desafíos para América Latina y la Unión Europea, y para el fortalecimiento de sus relaciones birregionales. Estamos ante un “cruce de caminos”.

Por ello quiero detenerme en tres aspectos esenciales para la asociación estratégica entre América Latina y la UE de los 25:

- Los desafíos internos de América Latina y la Unión Europea.
- La convergencia de valores transatlánticos.
- La construcción de una agenda común de trabajo.

## **1. LOS DESAFÍOS INTERNOS DE AMÉRICA LATINA Y DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **A. América Latina**

Resulta evidente que en los asuntos estratégicos de la agenda de América Latina cada vez se hace más difícil separar los asuntos domésticos de los internacionales.

Lo más probable es que en las primeras dos décadas del siglo XXI, a este continente le corresponda enfrentar un mundo en donde se superpongan en un ejercicio fluido y cambiante de “geometría variable” los escenarios del Sistema Uni – multipolar, el multilateralismo comercial y el regionalismo abierto. En este marco de actuación, se requiere por lo tanto un replanteamiento de los paradigmas

tradicionales del ordenamiento interno de los países y de su proyección internacional, en las siguientes direcciones:

***i. La legitimación de la democracia***

Los procesos de transición política que viven los países de la región han conducido a revivir un intenso debate sobre la legitimidad de las instituciones democráticas en sociedades con altos índices de exclusión. En tal sentido, resulta visible el grado de insatisfacción expresado con el desempeño de la democracia. Los bajos índices de crecimiento económico y la persistencia de altos niveles de desempleo explican, en gran medida, esta percepción de insatisfacción que impone nuevos desafíos a la gobernabilidad de nuestras naciones.

Observo que la anti-política ha tomado fuerza en América Latina como una expresión social que intenta una nueva forma de interlocución, con frecuencia a través de audaces pero efímeras aventuras electorales. Frente a estas tendencias, es necesario fortalecer los partidos políticos, como espacios privilegiados de la representación ciudadana, a través de su democratización interna, la promoción de nuevos líderes, una mayor transparencia – para alejarse de todas las prácticas de la corrupción y el clientelismo - y una capacidad renovada para transmitir las demandas sociales.

***ii. Preservar lo ganado en materia macroeconómica para lograr una mayor eficacia del gasto social y combatir la pobreza***

Estamos en la obligación de crecer por encima del 6%, difícil meta, en los próximos 10 años para poder reducir los niveles de pobreza de la región (de 1990) a la mitad y así alcanzar las metas de la Cumbre del Milenio. Esto sólo será posible si se entienden los logros obtenidos en materia de estabilidad macroeconómica como una oportunidad para actuar sobre fuentes más dinámicas y distributivas del ingreso.

Este propósito no exime, sin embargo, al continente de hacer su propia tarea en la dirección de garantizar una mayor eficiencia del gasto social mediante acciones convergentes, toda vez que ésta es la región del mundo con mayor desigualdad y el 45% de su población vive bajo pobreza.

### ***iii. Competitividad con cohesión social***

Es necesario que América Latina avance hacia un concepto más integral de la competitividad que considere el desarrollo humano y la cohesión social como elementos decisivos en la inserción competitiva de nuestros países y no simplemente como un resultado de las estrategias competitivas fundamentadas en las actuaciones micro y macroeconómicas.

Bajo este enfoque, una educación de calidad se consolida como un motor fundamental en la globalización de la región con efectos previsibles en la movilidad social, las remuneraciones de las personas, así como en la tasa de retorno de la inversión, tanto para las familias como para las empresas.

Nuestros esfuerzos también deben estar dirigidos a insertarnos efectivamente en la revolución del conocimiento, como base de la nueva sociedad red en que vivimos, e incentivar la transferencia de ciencia y tecnología desde la Unión Europea. De lo contrario, el rezago tecnológico nos conducirá a una nueva forma de analfabetismo.

### ***iv. Superar el falso dilema Estado – mercado***

Un Estado que deja a su población exclusivamente a merced de las fuerzas del mercado, incumplirá sus funciones y es casi seguro que no gozará de reconocimiento en determinados sectores de su sociedad.

El fortalecimiento de los Estados en América Latina y la trascendencia de repartir adecuadamente sus funciones con el sector privado y la sociedad civil, para que cada uno cumpla de manera eficiente su tarea, vuelve a estar a la orden del día en nuestros países. La consecuencia parece entonces clara: más Estado para que funcione el mercado, debería ser la consigna para América Latina en los próximos años, dejando atrás posiciones maniqueas.

***v. Regionalismo abierto: condición de relevancia e inserción eficaz***

Resulta perfectamente legítimo que América Latina le apueste a una mayor incidencia, como bloque regional, en las negociaciones que hoy avanzan con los Estados Unidos, en la ronda Doha de la OMC y, desde luego, en el marco del cronograma del ALCA o con otros bloques regionales del mundo. Nuestro modelo es, por lo tanto, abierto al mundo.

**B. La Unión Europea**

Con el reciente ingreso de los diez nuevos miembros a la Unión Europea, la integración regional ha iniciado una etapa definitiva para afianzarse como un proyecto geopolítico con dimensión única a nivel mundial. Hoy, el territorio de la Unión no sólo alberga 450 millones de habitantes –el tercero más poblado del mundo–; sino también se extiende desde el Círculo Polar a Portugal y de Irlanda a Creta; tiene un PIB de 12,1 billones de dólares; genera el 20% del comercio del mundo; es el primer inversor en el exterior; contribuye con más del 25% del PIB del planeta; y se eleva como el primer donante de ayuda al desarrollo.

Europa ha logrado transitar durante 50 años en la construcción de un modelo de integración que a todas luces ha sentado las bases para el fortalecimiento de los regímenes democráticos, así como para la transformación substancial del sistema internacional. El gran reto de Europa es tener una visión global para poder

construir y ejecutar un Política Externa Común realmente integral, a tiempo que lograr consolidar el proceso de ampliación.

Por ello, quiero detenerme brevemente en algunos aspectos de la nueva Unión Europea que tendrán unas implicaciones para el futuro de su relacionamiento con América Latina.

### ***i. El desgaste actual de la Unión Europea***

El Comisario Pascal Lamy, en su discurso ante el Colegio de Europa en Brujas, en marzo pasado, indicó sin rodeos: “No me da miedo volver a decirlo: Europa está desgastada”. En el fondo, el problema tiene un punto de inflexión muy claro: la UE realmente carece de una imagen de una “Unión pilotada” o gobernada. Se requieren más conciencia y trabajo político sobre las dimensiones del proyecto de integración.

Este deterioro, en efecto, se hace evidente en el creciente escepticismo del electorado y las voces extremistas que amenazan, a través de expresiones xenofóbicas, la constitución de sociedades incluyentes, solidarias y multiculturales. Países como Inglaterra, Italia, Suecia o Dinamarca en donde la “eurofobia” está presente— por llamar de esta forma al fenómeno de repulsión o rechazo a todo aquello que emane de Bruselas y que promueva una mayor profundización de la UE—, son claros ejemplos de la situación regional.

América Latina confía en que Europa acometerá su propósito y no caerá en la trampa de ensimismarse, de mirarse así misma —como el complejo de Narciso—, mientras olvida el mundo exterior. Por el contrario, confío en que mantendrá su impronta más visible: el diálogo entre culturas.

## ***ii. Hacia una nueva identidad de la Unión Europea***

La tarea perentoria de la UE de los 25 es cohesionar a sus nuevos miembros y forjar una identidad común que le de consistencia a sus políticas internas y externas a largo plazo. Así podrá actuar como una comunidad de intereses y valores. Y en esa medida tendrá una mejor organización, gozará de una mayor capacidad de respuesta y sus acciones serán más coherentes y lógicas. Por ello, en la actualidad uno de los retos más importantes es avanzar en la ratificación de la Constitución de la UE, por parte de todos los Estados Miembros, lo cual exigirá acercarse al pueblo y conquistar su apoyo en los procesos de referendo.

Al final, la Unión - como han señalado pronunciamientos recientes - debe ser una "Comunidad de riquezas, de destinos, de derechos, de intereses y de valores". En la definición propia de Europa está la clave de la redimensión de sus relaciones y prioridades con América Latina. En la reafirmación de sus raíces y principios está la base para acercarse con un remozado entusiasmo hacia la región latinoamericana y generar un balance político sobre la base de los valores y principios que compartimos. Estas son tareas simultáneas y necesarias, en donde una identidad comunitaria redefinirá el futuro de su rol estratégico en Latinoamérica.

## ***iii. Una nueva visión de la política exterior de la Unión Europea***

La nueva Unión Europea debe tener plena conciencia de su vocación internacional y de sus nuevas fronteras exteriores.

Ello implica que la Unión debe actuar sin temores en la perspectiva de constituirse en un poder con dimensional mundial. La ex canciller de España, Ana Palacio, lo ha indicado con su recurrente sentido crítico: "Europa no puede seguir siendo sólo un poder en el mundo sino que tiene que ser un poder mundial". Pero este hecho no implica convertirse inmediatamente en un contrapoder *per se* de los Estados

Unidos. Todo lo contrario, podría crear sinergias, balances y coincidencias positivas en los temas centrales de la agenda global, en el marco de un respeto y apoyo mutuo.

Considero que la política exterior y de seguridad y defensa común de la UE debe alcanzar una visión global e integral de los asuntos mundiales. En ese sentido, Europa debe integrarse con América Latina sin prejuicios, con un gran conocimiento de nuestras realidades e historia, en desarrollo de una política integral de largo plazo, y sobre la base que nuestros países no son unos “minusválidos políticos”. Somos actores estratégicos para su presencia en el continente americano y podemos contribuir a generar importantes consensos en temas centrales de los foros multilaterales. Todo depende de la voluntad política y la capacidad que ostente la UE para asumir el reto de ser un poder mundial.

#### ***iv. Fortalecimiento de la institucionalidad europea***

Desde hace más de diez años está pendiente la revisión profunda de los laberínticos mecanismos decisorios de la UE. La actual estructura ha generado “compartimentos estancos” o cubículos sin los adecuados vasos comunicantes entre los Comisionarios entre los cuales no existe, en ocasiones, una adecuada coordinación e integración y, por lo tanto, hace mucho más difícil el trabajo.

Para América Latina es frustrante observar la excesiva lentitud de la burocracia en la Unión Europea. Aún más, es desalentador en ocasiones no tener un claro interlocutor en su interior o recibir mensajes contradictorios de sus autoridades al abordar un mismo tema.

Es de esperarse que, con el ingreso de los 10 nuevos miembros, la telaraña institucional tejida no se enrede aún más.

## 2. LA CONVERGENCIA DE VALORES TRANSATLANTICOS

América Latina y Europa están unidas por lazos históricos a través de los cuales comparten un legado de respeto a los principios de la democracia, los derechos humanos, las libertades públicas y la cohesión social. En la reafirmación conjunta de estos principios de la civilización occidental podría estar la clave para hacer causa común en torno al mundo más balanceado que tenemos que construir. La convergencia de intereses y políticas es hoy un imperativo histórico por lograr. Mucho más en momentos en que el terrorismo internacional está lejos de haber salido de la escena mundial y continúa amenazando estos valores universales.

Es sobre esta base sólida que hoy se realizan las aproximaciones entre América Latina y la Unión Europea para avanzar hacia una Asociación Estratégica. Así quedó en evidencia, por lo menos en la retórica, en la pasada Cumbre ALC-UE, celebrada en Guadalajara, en donde los Jefes de Estado reafirmaron su propósito de fortalecer un diálogo abierto al más alto nivel y corroboraron su interés en definir objetivos precisos e instrumentos adecuados para alcanzar resultados tangibles.

A pesar de los valores y principios que compartimos, es natural que en política internacional tengamos nuestras diferencias. Estas indudablemente enriquecen el debate, aportan nuevas ideas y perspectivas. Deben conducirnos y acercarnos hacia la generación de consensos que tomen en consideración las visiones de las dos partes. Este es precisamente el interés de América Latina. La región no busca un paternalismo de Europa, ni subsidios, ni fórmulas mágicas e impuestas del viejo continente para solucionar los viejos problemas estructurales. Buscamos, eso sí, una relación y un trato entre iguales.

### 3. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA COMÚN DE TRABAJO

Quiero, finalmente, proponer al menos los siguientes aspectos que, a mi juicio, son fundamentales para la construcción de una agenda común:

#### *i. Profundización de la integración*

Existe una gran convergencia entre los países de América Latina, agrupados en diversos escenarios como la Comunidad Andina y el MERCOSUR, quienes por cierto ya suscribieron recientemente una Zona de Libre Comercio, en el sentido de que la integración debe hacerse a través de bloques regionales.

En consecuencia, considero que estas tendencias propias de una “integración abierta” hacen muy propicio el momento para que el diálogo entre América Latina y la Europa de los 25 se fortalezca en torno a una relación de región a región y a una agenda de regulación –“civilización de la globalización”, como lo ha denominado el ex ministro francés Hubert Védrine - que haga posible impulsar la consolidación democrática, la cohesión social y la integración regional.

La experiencia europea ha demostrado las bondades de su proyecto en la preservación de la paz, la generación de bienestar y el desarrollo económico. No debemos olvidar que ésta se hizo con enormes apoyos para la cohesión social y regional que representan más de una tercera parte del presupuesto comunitario y han beneficiado, por el término de 18 años, a países como España, Grecia, Irlanda y Portugal en sectores estratégicos como obras de infraestructura, recursos humanos y entorno productivo. Ahora, el centro del debate y de las negociaciones se concentrará en la redistribución del presupuesto comunitario para promover el flujo de recursos hacia los nuevos socios, que son más pobres.

Pero nuestra integración –en el contexto del ALCA y los acuerdos subregionales- se hace sin esos soportes. Es decir, sin “anestesia”. Por lo tanto, debemos

encontrar mecanismos específicos para la creación de fondos de cohesión que permitan resolver las asimetrías que se presentan.

América Latina, asimismo, debe tener un mayor acceso a los mercados de la UE. Deberíamos concluir, lo más pronto posible, la negociación de Acuerdos de Asociación, que incluyan zonas de libre comercio, entre la Unión Europea y todos los bloques subregionales en América Latina, con el fin de movilizar mayores recursos, promover inversiones y estimular la competitividad de los países latinoamericanos.

### ***ii. Reforma del sistema financiero internacional***

En América Latina estamos cada vez más convencidos de que la viabilidad de nuestra integración a la economía global no será posible sin una reforma a fondo del sistema financiero internacional. Esto significa, en la práctica, la necesidad de una recibir una mayor cooperación de la UE para que los países en desarrollo tengan acceso a la financiación en condiciones menos sofocantes del crecimiento y de la distribución del ingreso; la configuración de un esquema de relaciones que premie los esfuerzos de austeridad en el auge, con incentivos específicos a la disponibilidad de recursos en los momentos de crisis; y reconocer formas novedosas de reconversión de la deuda, asociadas a la protección del medio ambiente, a la inversión en nuevas tecnologías y a la universalización de la educación básica y secundaria.

### ***iii. Defensa del multilateralismo***

Ambas regiones están en la obligación de privilegiar el multilateralismo sobre el unilateralismo en los asuntos clave de nuestro destino común. De allí la importancia de fortalecer a las Naciones Unidas como el espacio natural y neutral para afrontar con éxito los temas que puedan provocar los efectos adversos de la globalización.

#### ***iv. La lucha contra el terrorismo***

América Latina y Europa están en la obligación de hacer causa común, en el marco de las Naciones Unidas y la cooperación birregional, alrededor de acciones eficaces contra el terrorismo internacional. No podemos caer en la trampa de quienes quieren presentar el terrorismo como un “choque de civilizaciones” o “de culturas”, o de aceptar que este flagelo sea una “guerra de religiones”. Estamos frente al fenómeno de delincuentes y fanáticos que han querido tomar por asalto los escenarios de la cultura, de la religión y de la política. No podemos doblegarnos, ni replegarnos, ni estar tentados a ceder frente a sus presiones o “comprar” seguridad para salvaguardar nuestros intereses individuales.

Nuestras acciones deben privilegiar el ámbito de las Naciones Unidas para hacerle frente a esta amenaza y deben exigir el reconocimiento de la clara conexión entre terrorismo, crimen transnacional, drogas ilícitas, corrupción, lavado de dinero y el tráfico ilegal de armas.

#### ***v. El problema mundial de las drogas***

América Latina y Europa deben continuar sus esfuerzos de cooperación efectiva, a partir del principio de la responsabilidad compartida, para atacar las drogas en toda su cadena productiva y su contenido transnacional.

Como parte del compromiso de los países de la región andina en la lucha contra el problema mundial de las drogas, debo señalar mi preocupación por el hecho de que ahora la Unión Europea pretende transformar por la vía de los condicionamientos en derechos humanos, aspectos ambientales y normas laborales, la decisión política que se tomó hace más de una década para otorgarle a la región andina el Sistema General de Preferencias (SGP-Droga).

Confío en que las autoridades europeas mantendrán el acceso de nuestros productos mediante este sistema preferencial reconociendo como prioritario el criterio de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y encontrando el camino para hacerlo compatible con las recientes decisiones de la OMC. No debemos olvidar que éste se ha constituido en un instrumento efectivo para estimular actividades económicas y generar empleo.

#### ***vi. El tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras***

No nos debemos decir mentiras: en el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras ha existido una doble moral. La mayoría de los conflictos, en los cuales se utilizan las armas pequeñas y ligeras, se llevan a cabo en el mundo en desarrollo y la mayor parte de estas armas son producidas en el mundo desarrollado.

Las cifras son demoledoras y delatan la situación actual. El monto de su comercio legal se estima en seis mil millones de dólares, y el comercio ilícito, que exacerba el conflicto civil, la corrupción y la proliferación de actos de violencia, se calcula en mil millones de dólares anuales. En América Latina y el Caribe se calculan 140.000 muertes por homicidio cada año y su tasa de homicidios es dos veces el promedio mundial.

Requerimos la cooperación de Europa con el fin de trabajar conjuntamente para que todos los Estados asuman su responsabilidad y se le brinde una aplicación eficiente al Programa de Acción que se derivó de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la materia.

#### ***vii. La paz y seguridad mundiales***

El logro de la paz no es sólo cuestión de voluntad y poder: tiene que construirse de manera lenta y laboriosa. Ello será el resultado del proceso de fortalecimiento del Estado.

En el caso más significativo de la región – Colombia -, la comunidad internacional está en la obligación moral de apoyar los esfuerzos de paz que adelanta el Gobierno nacional porque la droga, que no es responsabilidad única de mi país, ha estado nutriendo el conflicto interno desde hace por lo menos dos décadas.

Los grupos al margen de la ley de mi país tienen que entender que ya no es retórica de los colombianos, ni de la comunidad internacional, el no estar dispuestos a tolerar vinculaciones con el narcotráfico y el terrorismo. Está claro que la guerrilla no es “Robin Hood” como algunos sectores de Europa lo llegaron a pensar en el pasado. Le corresponde a estas organizaciones ilegales definir en qué plano quieren ser tratadas.

La UE, a su vez, debe tener una mayor iniciativa para acompañar a Colombia. Entiendo claramente que el ingreso de nuevos miembros a la Unión y la redefinición de sus fronteras y prioridades de cooperación demandarán el establecimiento de nuevos ejes de acción, pero el apoyo político de la Unión Europea y su cooperación garantizarán una solución comprehensiva y más rápida a este anhelo de los colombianos. La participación de la comunidad internacional se constituye en un mecanismo de presión frente a los grupos al margen de la ley para que respeten sin dilaciones los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Esta presión la debemos preservar.

Tengo la seguridad de que al final la paz llegará a Colombia, pero tomará tiempo; será un proceso gradual y por etapas; y requerirá de todo el apoyo y solidaridad de la comunidad internacional.

### ***viii. El tema migratorio***

La última serie de investigaciones de la OIM ha confirmado que la migración desde Latinoamérica y el Caribe hacia Europa creció rápidamente en los últimos

diez años, siendo España, Italia, Portugal y Gran Bretaña los principales destinos. La situación es crítica y los estudios tienden a proyectar que esta tendencia se mantendrá hacia el futuro.

Ahora bien, el ingreso de los diez nuevos miembros a la Unión hace prever una mayor movilidad de emigrantes de Europa Central y del Este hacia las grandes capitales y centros productivos europeos, a pesar de las medidas provisionales que se han adoptado para limitar el libre movimiento de trabajadores.

Esta situación conducirá, tarde o temprano, a un incremento de restricciones para los inmigrantes latinoamericanos y la generación de mayores dificultades para su inclusión social en Europa. Es necesario que las dos regiones construyan enfoques amplios para manejar la migración irregular, a partir de políticas integrales que promuevan el desarrollo sostenible de nuestros países, una mejor protección de los derechos humanos de los inmigrantes, su eficiente integración social y cultural, así como la regularización de la situación legal de aquellos que ya se encuentran en territorio europeo.

#### **4. PALABRAS FINALES**

Tengo la certeza de que América Latina y la Unión Europea comparten hoy no sólo el desencanto de sus ciudadanos o el “desamor” pasajero por la política, sino que también están sumergidas en profundos y complejos procesos internos de transformación que definirán el futuro de sus sociedades y el lugar a ocupar en este mundo global.

Hace tan sólo 10 años un interesante estudio afirmaba que Europa del Este estaba a unos pasos o kilómetros detrás de América Latina y que la cercanía del contexto cultural entre ambas regiones le permitiría a Europa aprender de las lecciones de la integración latinoamericana.

Hoy, tan sólo 10 años después, estas afirmaciones resultan paradójicas. Es América Latina la que tiene que aprender de Europa y de su proceso de transformación. La Europa de los 25 nos lleva una gran ventaja.

En el propósito de profundizar nuestras relaciones birregionales hacia una asociación estratégica, las palabras de Robert Schuman en su famoso discurso del 9 de mayo de 1950 siguen siendo inspiradoras: “Europa no surgirá en un día, ni será construida en una estructura que lo englobe todo: será construida a través de acontecimientos específicos, el primero de ellos el establecimiento de la solidaridad efectiva.”

América Latina y la Unión Europea necesitan construir “acontecimientos específicos” para alcanzar una verdadera solidaridad e integración.

Muchas gracias.