

RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1980-2009)

Lic. María Laura Fernández Pinola*

*“El mejor profeta del futuro es el pasado”
Lord Byron*

Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) obtuvieron preeminencia en la agenda de política exterior de la Comunidad Europea a través de la adhesión de España y Portugal en 1986.

En la actualidad, los puntos de encuentro entre ambas regiones abarcan: las Reuniones Ministeriales de la UE y el Grupo de Río; las Cumbres UE y ALC; y un diálogo periódico en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Los acontecimientos y el desenvolvimiento de la política exterior e interior de los países latinoamericanos y caribeños predisponen a avances y retrocesos en las relaciones con sus socios europeos.

Es decir que una alteración en el ámbito político doméstico de estos países puede conducir a la aproximación de las partes, como fue el resultado del Diálogo de San José por la inestabilidad política producida en Centroamérica, o a la disociación, como ocurrió debido a la Guerra de Malvinas.

El pasado 28 de junio de 2009, un Golpe de Estado cívico-militar en Honduras destituyó al presidente Manuel Zelaya Rosales. Frente a este nuevo suceso, nos cuestionamos si la Unión Europea va a desempeñar un rol más activo en la prevención y gestión de crisis en América Latina y el Caribe o si rememorará la Doctrina Monroe.

Institucionalización de la Relación Bilateral

Históricamente, las relaciones exteriores de la Unión Europea (UE) estuvieron signadas por una inclinación preferencial hacia África y Asia. América Latina y el Caribe (ALC) recién

* Maestrando de la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP. Becaria ANPCyT.

lograron relevancia en su agenda a partir de la incorporación de España y Portugal como miembros de la Comunidad Europea en 1986.

Especialmente, España fue la principal promotora en privilegiar la región latinoamericana. El documento de *Declaraciones sobre América Latina en el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas*¹ expresa el deseo de extender y profundizar las relaciones económicas, comerciales y de cooperación con el área. Este anhelo fue apoyado por el Consejo Europeo quien incluyó además el propósito de intensificar las comunicaciones en el plano político y técnico; e invitó a la Comisión de la Comunidad Europea (CE) a elaborar un documento conforme a estos objetivos. Así, el 22 de junio de 1987, el Consejo de Ministros aprobó el primer documento sobre América Latina².

Este acercamiento estuvo reforzado por la creación, en 1986, del Grupo de Río (G-RIO) que permitió acrecentar la capacidad de negociación de la zona, actuando como principal interlocutor e institucionalizando sus vínculos a través de la Declaración de Roma del 20 de diciembre de 1990.

Cabe destacar la influencia institucional de la Unión Europea en América Latina. El interés europeo por fomentar la integración es un objetivo en sí mismo, ya que prioriza el diálogo interbloque. La UE prefiere negociar con un grupo que se exprese unánimemente y no con países individuales. Además, considera a la asociación como un medio para alcanzar una mayor industrialización y desarrollo.

Por esta razón, los espacios de encuentro entre ambas regiones comprenden: las Reuniones Ministeriales de la UE y el Grupo de Río; las Cumbres UE y ALC³; y un diálogo periódico en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

De la Revolución Sandinista al Diálogo de San José

Las transformaciones en la política exterior e interior de los países latinoamericanos y caribeños predisponen a que las relaciones con los socios europeos oscilen entre el

¹ *Declaraciones sobre América Latina en el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Cuarto anejo al Acta final, Declaraciones 67.1 y 73.2 . 12 de junio de 1985.

² *Nuevas Orientaciones de la Comunidad Económica Europea para las relaciones con América Latina*. Declaración del Consejo de Ministros. 22 de junio de 1987.

³ La primer Cumbre se desarrolló en Río de Janeiro (1999); la II Cumbre en Madrid (2002); la III Cumbre en Guadalajara (2004); la IV Cumbre en Viena (2006); la V Cumbre en Lima (2008) y la VI Cumbre está estipulada para el 2010 en Madrid.

estancamiento y la celeridad.

Es decir que una alteración en el ámbito político doméstico de los países latinoamericanos puede conducir a la aproximación entre las partes. Tal como ocurrió a raíz de la inestabilidad política que estaba padeciendo Centroamérica en 1979.

La contienda, producto de la Guerra Fría, entre Estados Unidos (EE.UU.) y el Gobierno Sandinista de Nicaragua, extendió la crisis hacia toda la región y brindó el camino favorable hacia la apertura del diálogo entre ALC y la CE.

El Plan Reagan para la América Central (febrero de 1982), consistía en contener la subversión del Frente Sandinista por medio de la ayuda militar y financiera a las fuerzas contrarrevolucionarias. Para ese entonces, el Congreso de EEUU ya había aprobado en 1981 la instalación de una base militar en Palmerola (Honduras)⁴ como centro estratégico de defensa contra las guerrillas revolucionarias de Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Ante la creciente presencia militar norteamericana y los conflictos armados que afectaban la estabilidad de la región, en 1983, se formó el Grupo de Contadora⁵ por iniciativa de los países de México, Colombia, Venezuela y Panamá que buscaban encontrar una solución pacífica a las controversias.

Estos acontecimientos crearon el escenario propicio para la participación del Viejo Continente en el Hemisferio Occidental. Los días 28 y 29 de septiembre de 1984, se llevó a cabo en Costa Rica una conferencia de Ministros entre la CE, España, Portugal, los Estados de Centroamérica y los países del Grupo de Contadora. Los Estados participantes declararon la necesidad de celebrar más reuniones a nivel ministerial u oficial e incrementar las negociaciones que conduzcan al entendimiento mutuo.

La CE aclamó firmemente que las disputas no debían resolverse por las fuerzas armadas sino a través de soluciones pacíficas que surjan dentro de la misma región. Según el bloque europeo, la mejor solución para la estabilidad permanente era preservar el grado de interdependencia económica entre los países latinoamericanos. Para alcanzar este objetivo, recomendaron intensificar los procesos de integración para poder profundizar, luego, las

⁴ La base aérea hondureña de Soto Cano se transformó en sede de la *Fuerza de Tarea Conjunta Bravo* (JTF-B) de Estados Unidos.

⁵ En 1985, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay formaron el Grupo de Apoyo a Contadora (también conocido como Grupo de Lima). Y, ambos conjuntos de países se unieron constituyendo el Grupo de los Ocho con el fin de defender la redemocratización de la región.

En 1990, el Grupo de los Ocho se amplió y transformó en un mecanismo de consulta y concertación política que fuera excluyente a la interferencia norteamericana llamado Grupo de Río.

relaciones entre los bloques⁶.

La Reunión Ministerial de San José estableció las bases para una sólida conexión entre la CE y ALC, descrita por algunos autores como el final de la Doctrina Monroe⁷. Sin embargo, cabe destacar que la Doctrina Monroe fue una política norteamericana unilateral; un discurso del ejecutivo y no el resultado de un acuerdo por consenso político con América Latina. Aun así, considero que no es posible desvincular el diseño de las relaciones bilaterales UE-ALC sin reflexionar sobre sus implicancias para la Alianza Atlántica ni para el Panamericanismo.

Los intentos de los Organismos Internacionales para resolver la crisis de Centroamérica fracasaron. Siguiendo las recomendaciones de la CE en que las soluciones deberían surgir dentro de la misma región, los Estados Americanos llegaron a un consentimiento reuniéndose en Esquipulas (Guatemala). Durante 1986 y 1987, las Repúblicas de Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica firmaron dos convenios: Acuerdo de Esquipulas I y Acuerdo de Esquipulas II; basados en un Plan de Paz propuesto por el Presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez. De esta forma se comprometieron a alentar un proceso democrático en el cual debería existir la libertad de prensa, manifestarse el pluralismo político y los Gobiernos que estuviesen en estado de excepción, sitio o emergencia, deberían reemplazarlo por la plena vigencia de las garantías constitucionales⁸.

El *Diálogo de San José* fue el primer antecedente de cómo la Comunidad Europea brindó asistencia a las instituciones latinoamericanas compartiendo con ellos la experiencia adquirida en resolución pacífica de conflictos e integración regional.

Así como un acontecimiento en el ámbito interno de los Estados americanos condujo a un acercamiento entre las partes, la alteración en sus Políticas Exteriores pudo producir el efecto contrario, es decir, un estancamiento o distanciamiento de las relaciones.

Podemos citar que un obstáculo para la asociación ocurrió en 1982 a causa del conflicto territorial entre Gran Bretaña y Argentina por la soberanía de las Islas Malvinas. La CE adoptó una medida de boicot económico a la Argentina por su invasión a las islas que quebró

⁶ *Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial de San José (“Diálogo de San José”)*, Costa Rica, 1984.

⁷ “Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones”, Wolf Grabendorff. *Integración Latinoamericana*, abril de 1989. Pág. 3-10

⁸ *Acuerdo de Esquipulas II, Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*. Guatemala, 7 de agosto de 1987.

el diálogo con el Grupo de Embajadores Latinoamericanos (GRULA) en Bruselas.

Es importante señalar que ante este conflicto, EE.UU. privilegió la relación transatlántica por encima de sus lazos continentales. Esta decisión provocó la antipatía de numerosos Estados latinoamericanos.

Una vez que América Latina continuaba con sus esfuerzos en el proceso de redemocratización⁹, la UE demostró su voluntad de apoyar dicho proceso mediante la reapertura de negociaciones entre ambos bloques.

Golpe de Estado en Honduras

Veinte años después de la inestabilidad política por la Revolución Sandinista en Centroamérica, la historia vuelve a repetirse a causa del golpe de Estado en Honduras y la gran preocupación por el incremento de presencia militar de Estados Unidos en Colombia¹⁰.

El 27 de enero de 2006, en Honduras, asumió la presidencia Manuel Zelaya Rosales. Entre sus políticas adoptadas encontramos la adhesión a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la intención de transformar la base norteamericana más importante de América Latina situada en Palmerola en un aeropuerto internacional.

Su período presidencial que terminaría en noviembre fue interrumpido el pasado 28 de junio de 2009 por un Golpe de Estado cívico-militar. El avión militar que secuestró al presidente, tras una escala en la base de Soto Cano, lo transportó a Costa Rica.

El episodio fue condenado unánimemente por gran parte de la Comunidad Internacional, incluyendo la OEA y la ONU. La Unión Europea, en la Declaración del Consejo del 28 de Junio de 2009, también condenó la acción militar dirigida contra el Presidente Zelaya y una parte de su gabinete. Demandó que todos los representantes del gobierno detenidos fueran liberados e invitó al conjunto de las instituciones a abstenerse de toda violencia y a trabajar para encontrar rápidamente una solución pacífica, conforme al orden constitucional en vigor en Honduras.

Además, subrayó la importancia de mantener la estabilidad política contemplando la

⁹ Colombia y Venezuela transitaron hacia la democracia en 1958; Perú en 1978; Bolivia en 1981; Brasil, Argentina y Uruguay en 1984 y Haití en 1986.

¹⁰ A pesar de que EE.UU. perderá su base Manta en Ecuador (en diciembre de 2009 por pedido de Rafael Correa), el pasado 14 de agosto, acordó con el presidente Álvaro Uribe el uso de siete bases en territorio colombiano.

convocatoria a elecciones que estaban establecidas para noviembre de 2009.

El Estado Español quien fue el primero en impulsar la cooperación hacia América Latina y el Caribe fue el guía conductor hacia el distanciamiento y la paralización de las relaciones interregionales. España dirigió al grupo Europeo al retiro de sus Embajadores, cesando así las comunicaciones diplomáticas con Honduras. Como la Representación de la Comisión Europea está en Nicaragua, la retirada conjunta diplomática incluyó al Embajador de Francia e Italia. Mientras que Alemania no cubriría la vacante que había dejado su representante al jubilarse.

La UE interrumpió las negociaciones del acuerdo de asociación con Centroamérica, bajo el consentimiento de los demás países involucrados (Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y el Salvador). La próxima ronda debía celebrarse del 6 al 10 de junio de 2009 en Bruselas y tenía prevista la conclusión a finales de julio del nuevo acuerdo llamado de “cuarta generación”¹¹. La suspensión del diálogo a causa del Golpe es un retroceso en las relaciones.

La Comisaria de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Benita Ferrero Waldner¹² definió la situación como un mal ejemplo para toda la región y pidió buscar una fórmula pacífica para prevenir que el conflicto pudiera derivar en el uso de las armas.

Apoya los esfuerzos de la OEA para encontrar una solución efectiva, un compromiso pacífico que otorgue la posibilidad para ambas partes de convivir. Especialmente, ampara a Oscar Arias quien propuso la idea de aceptar un negociable pacífico que comprende tener un gobierno de unidad nacional y, posteriormente, realizar prontas elecciones. Para esto, la UE ofrecerá su apoyo y el envío de una Misión de observación de elecciones velando por que sean justas y libres.

¹¹ Se trata del acuerdo más avanzado que incorpora asuntos de cooperación y de libre comercio.

¹² Benita Ferrero Waldner es candidata a la Dirección General de la UNESCO. La elección se realizará en la 35ª reunión de la Conferencia General.

La UNESCO es un espacio de encuentro y reflexión para la UE y ALC. En el informe “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” de la Comisión Europea del 2006, (Pág. 18, III-4.4), se destaca a la UNESCO como un medio necesario para alcanzar la mutua comprensión de ambas regiones. Y, con esta intención, se propone organizar una “Semana de Europa” en Latinoamérica como ejemplo de cooperación cultural.

Se espera que Benita Ferrero, en tanto obtenga el cargo de la Dirección General, otorgue mayor prioridad a América Latina y el Caribe en temas de educación, ciencia, información, innovación, patrimonio natural y cultural. Según la candidata, el Organismo se ha consolidado pero necesita un perfil político claro. Señala que por este motivo EE.UU. y Reino Unido se habían retirado. Ambos países no estaban de acuerdo con la política ni la gestión. Actualmente, con el Director General Matsura han regresado. La Comisaria afirma que hay que construir sobre lo que se ha consolidado. Por lo tanto, será necesario definir la gestión porque de ésta depende la posibilidad de conseguir los partners y fondos de la UNESCO.

La UE realizó ya acciones específicas que recomienda a la Comunidad Internacional. Una de ellas fue el ya mencionado retiro de las delegaciones diplomáticas. Otra decisión fue la de cortar toda la ayuda presupuestaria que da al gobierno (alrededor de 65 millones de euros). Aunque todavía mantiene la ayuda a las ONG y otras instituciones porque no quiere que el pueblo hondureño sufra como tal.

El deseo de Benita Ferrero es que la solución sea encontrada dentro de la región. América Latina debería reforzar todas las posibilidades de mediación. Según la Comisaria, es importante darle al mediador tiempo para encontrar la precisa solución. Y, hay que seguir con atención paso a paso los acontecimientos para determinar cual podría ser el mejor método.

La Unión Europea espera que EEUU siga su ejemplo y tome una posición firme. Para ellos, el presidente norteamericano, Barack Obama es un multilateralista y trabajan conjuntamente a través de consultas en varios frentes.

Sin embargo, a pesar de la reiterada recomendación de la Unión Europea para que la solución al conflicto se busque por medio de una institución regional, Hilary Clinton alentó la mediación de Oscar Arias, reduciendo así la participación de la OEA¹³.

El Golpe de Estado es un factor de inestabilidad que afecta a la asociación biregional. La UE podría incrementar su participación en estos conflictos porque ella tiene experiencia en estabilidad, seguridad y desarrollo sostenible. Es de suma importancia recordar las reflexiones e intenciones descriptas por la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento :

“Considerando el peso de Europa en América Latina en cuanto a presencia diplomática, vínculos económicos y culturales y cooperación para el desarrollo, ambas regiones podrían estudiar el establecimiento de un diálogo político sobre prevención de conflicto y gestión de crisis. [...] A petición de los países interesados, la UE debería desempeñar un papel más activo en la prevención de los conflictos y gestión de las crisis en América Latina. Para ello podría:

- favorecer la transferencia de experiencia en esta cuestión;
- apoyar los esfuerzos de los países y las instancias regionales;
- entablar un diálogo y una cooperación estructurada con la OEA y con el Grupo de Río sobre esta cuestión;

¹³ Oscar Arias es socio de Estados Unidos desde que en Costa Rica se aprobó el referendo del 7 de octubre de 2007 sobre la aceptación al Tratado de Libre Comercio (TLC).

· recurrir al futuro instrumento de estabilidad »¹⁴

América Latina y el Caribe están pidiendo a la Unión Europea que intervenga y se involucre más en la región.

Según los diálogos entre la UE-ALC, la desigualdad social conduce al debilitamiento de la democracia y a la fragmentación de la sociedad generando conflictos sociales e inestabilidad política. En la “Declaración de Lima”, se destacó la necesidad de fortalecer la confianza de los ciudadanos en la efectividad de las instituciones democráticas. Y, para mejorar la gobernanza democrática, el Parlamento Europeo propuso la creación de una Asamblea Transatlántica Euro-latinoamericana.

Luego de veinte años de la Revolución Sandinista y sus consecuencias en Centroamérica, nos cuestionamos: ¿encontraremos posibles lecciones de la Comunidad Internacional sobre el manejo de crisis para revolver el Golpe de Estado en Honduras y evitar que se expanda en la región?. ¿De qué manera puede la Unión Europea cooperar para solucionar el presente conflicto?.

PRIMAVERA 2010, ¿floreCIMIENTO del diálogo biregional?

La asociación estratégica biregional se realiza por medio del multilateralismo. Las Cumbres UE – ALC desempeñan un papel importante en las relaciones entre ambas regiones. Es necesario desarrollar una estrategia conjunta, alentada por la integración regional, que fortalezca el sistema multilateral haciéndolo más efectivo y reforzando su naturaleza democrática a través de una mayor coordinación y cooperación.

La Unión Europea y América Latina y Caribe, tienen varios intereses en común. Desean reforzar la evolución democrática; incrementar la cooperación técnica y las relaciones económicas y comerciales; estrechar vínculos políticos para favorecer la integración regional y alentar la cooperación al desarrollo.

Por otra parte, sus relaciones se ven afectadas por intereses opuestos como es el caso en materia de política agraria (restricciones para el acceso a los mercados). El escaso desarrollo latinoamericano de sus instituciones regionales para la toma de decisiones (asimetrías en el

¹⁴ *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, Comisión Europea . 2006. Pág 16.

desarrollo institucional entre los bloques). Además, la misma heterogeneidad de las estructuras económicas y el gran endeudamiento externo que dificultan la apertura son motivos fundamentales para adoptar normas comunes sobre instrumentos de política comercial.

La próxima reunión Cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe se realizará en Madrid en 2010. La presidencia *pro-tempore* de la Comisión América Latina y el Caribe está a cargo de la Argentina, y España tendrá un cargo semejante en la Unión Europea.

España fue el primer Estado que promocionó integrar a la región latinoamericana en los asuntos externos de la Comunidad Europea tal como lo señalan las *Declaraciones sobre América Latina* incorporadas en su Tratado de Adhesión. Su interés no solo se manifestó en el apoyo a la redemocratización de la región, sino que también abarcó políticas destinadas a la cooperación para el desarrollo y programas de intercambio científico y cultural. Además, sus relaciones que se institucionalizaron a instancias de la Unión Europea se extendieron por medio de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos iniciadas en 1991.

Argentina está ligada históricamente a España. Fue el primero con el que la Comunidad celebró un acuerdo comercial (1971). Sus relaciones con la Delegación Europea se extienden en el marco del Grupo de Río y el Mercosur. En la región, es el país más representativo de las relaciones asimétricas entre ambos bloques. La cuestión migratoria, el endeudamiento externo, el proteccionismo comercial frente a la política europea agraria, el retorno a la democracia y el conflicto de Malvinas, presentan a Argentina como el principal representante de América Latina y el Caribe.

El objetivo más importante de las relaciones UE-ALC es perfeccionar y consolidar la calidad de cooperación existente sobre la base de la reciprocidad e intereses mutuos. En mi opinión, la próxima VI Cumbre UE-ALC que se desarrollará en el 2010 es una ventana de oportunidad para estrechar los lazos y reforzar el acercamiento entre las partes ya que Argentina y España, por sus antecedentes históricos y sus manifestaciones actuales, son los interlocutores más adecuados para el diálogo interregional.

BIBLIOGRAFÍA

1. Declaraciones sobre América Latina en el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, 12 de junio de 1985, cuarto anejo al Acta final. Declaraciones 67.1 y 73.2 .
2. Declaración del Consejo Europeo de la Haya sobre América Latina, 26 y 27 de junio de 1986.
3. Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Honduras. Consejo de la Unión Europea, 28 de junio de 2009.
4. Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Honduras. Consejo de la Unión Europea, 24 de julio de 2009.
5. Declaración de Lima. Quinta Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea. Lima, 16 de mayo de 2008.
6. Conclusión de la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la CEE y América Latina, 27 de enero de 1987.
7. Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial de San José, Costa Rica, 1984.
8. Comunicado Conjunto de la XIV Reunión Ministerial entre la Unión Europea y el Grupo de Río en Praga. 11-14 de mayo de 2009, organizado por la Presidencia Checa del Consejo de la Unión Europea en Praga.
9. Conferencia de Roma del 20 de diciembre de 1990 por representantes de la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los signatarios de la declaración de Caracas del Grupo de Río.
10. Nuevas Orientaciones de la Comunidad Económica Europea para las relaciones con América Latina. Declaración del Consejo de Ministros, 22 de junio de 1987.
11. Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Comisión Europea. Dirección General de Relaciones Exteriores. 2006.
12. Las crisis políticas regionales. Golpe en Honduras, temblores en América Latina. *Le Monde diplomatique*, el Diplo, Agosto 2009.
13. VAÏSE (Maurice), *Les relations internationales depuis 1945*, 10 edición, Ed. Armand Colin, Paris, 2005.
14. España, Francia e Italia retiran sus Embajadores y la UE aplaza negociaciones con Centroamérica. *El país*, 02/07/2009.
15. Hillary Clinton recibió a Zelaya y anuncio que mediará Costa Rica. *Clarín*, 08/07/2009.
16. Luego del golpe, Zelaya fue llevado a la base estadounidense en Honduras. *Clarín*, 16/08/2009.
17. Acuerdo de Esquipulas I y II, en www.congreso.gob.gt
18. Fuerza de Tarea Conjunta Bravo (JTF-B), en www.jtfb.southcom.mil
19. Relaciones Exteriores de la Unión Europea hacia América Latina y Caribe, en http://ec.europa.eu/external_relations/la/index_es.htm
20. UNESCO, en <http://portal.unesco.org>