

Nueva Sociedad Separatas

Christian Freres

Opciones para la política de la Unión Europea ante la crisis andina

Artículo aparecido en

Christian Freres / Karina Pacheco (editores): *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, Recal / Aieti / Nueva Sociedad, Caracas, 2002, pp 147-162.



Opciones para la política de la Unión Europea ante la crisis andina

Christian Freres

Introducción. Por qué ampliar la implicación europea

No hay duda de que la situación en los Andes es complicada y el futuro que se vislumbra es muy incierto. Los eventos trágicos del 11 de septiembre de 2001 y la movilización mundial que le ha sucedido pueden contribuir a acrecentar la incertidumbre aún más, al menos en los próximos tiempos. Los escenarios identificados en los capítulos anteriores dejan claro que es difícil prever un panorama muy favorable en el corto o incluso mediano plazo en la mayoría de los países andinos en términos de consolidación democrática, estabilidad sociopolítica, justicia social y desarrollo económico sustentable. Ello no quiere decir que estos países estén abocados hacia situaciones totalmente desastrosas. No cabe el dramatismo apocalíptico ni la visión utópica; lo más probable es que en el futuro de los Andes observaremos algunos aspectos positivos, otros negativos, y una extensa zona gris.

Para muchos observadores, estos hechos *no* serían suficiente justificación para que la Unión Europea (UE) apoyara más intensamente la búsqueda de soluciones a los principales problemas de esta subregión. En efecto, éstos argumentarían que la UE ya ha hecho bastante, y si la situación no ha mejorado en la Comunidad Andina –o si ha empeorado en varios casos– no es su responsabilidad. Después de todo, la UE en su conjunto ha sido y es la principal fuente de ayuda (que se orienta a reducir la pobreza y reforzar el Estado, entre otros desafíos importantes), ofrece un acceso relativamente generoso a su mercado por medio del sistema de preferencias generalizadas (SPG), ha dado apoyo constante a la integración regional, defiende el principio de la “responsabilidad compartida” en la lucha contra el narcotráfico, etc. Todo ello en contraste con la política de Estados Unidos que ha sido más intervencionista, menos generosa y más dirigida hacia sus propios intereses¹.

Se podría decir, según esta perspectiva, que la UE hace lo que puede y no se le puede pedir mucho más, particularmente dado el poco interés estratégico que tiene la zona andina para su acción exterior y la proliferación de otros temas que requieren su atención. Además, es EEUU el que realmente cuenta en América Latina.

Esta visión autocomplaciente no es la que orienta el análisis en este capítulo que, a pesar de reconocer todos los obstáculos para que la UE se implique más en los

Nota: Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan la posición oficial de Aieti ni de Recal; son responsabilidad única del autor.

1. Para información más concreta, ver anexo de Karina Pacheco: “Panorama de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina” en este volumen (pp. 163-176).

Andes, defiende la necesidad moral y política de intentarlo. Los motivos éticos se basan en dos factores, al menos. Por un lado, de manera genérica, el principio de solidaridad que fundamenta la UE –tanto en su acción interna como en su actividad externa– obliga a que la Unión responda con decisión allí donde tiene la capacidad de cooperar².

Por otro lado, una exigencia moral se relaciona con las responsabilidades que la UE asume por el consumo creciente de drogas ilícitas en la Unión y otras partes del mundo desarrollado. Esto es lo que alimenta el tráfico que ha conllevado mucha violencia, corrupción y debilitamiento de los Estados andinos. Al respecto, no es suficiente proclamar que aceptamos el principio de la responsabilidad compartida, sino que es preciso defenderlo en todos los foros internacionales, especialmente ante las visiones más parciales y unilaterales que predominan en la actualidad. Más aún, la UE debería sobrepasar las continuas declaraciones de buenas intenciones a través de un apoyo económico y político más efectivo³. En esta línea, la UE también debería compartir la responsabilidad por el grave problema de la deuda externa y por el injusto sistema comercial internacional que son frenos muy significativos para el desarrollo andino.

En cuanto a los motivos político-estratégicos, uno general se relaciona con la posición de la UE como un actor global que afirma defender la diplomacia, el sistema multilateral, la democracia y las bondades de la integración regional (Freres). De alguna manera estos valores están en juego en América del Sur, una de las pocas zonas del mundo que también persigue adelantarlos. Si los países andinos sucumben ante sus actuales crisis, difícilmente se puede esperar que la región en conjunto desempeñe un papel activo para estos fines en el concierto mundial.

Más específicamente, en la zona andina la UE tiene la posibilidad de mostrar al mundo la eficacia de su política exterior y de seguridad común (PESC) mediante el despliegue de los instrumentos a su alcance. Evidentemente, el conflicto de los Balcanes ofrece una oportunidad más fácil de defender, pero se trata de una zona de interés estratégico, por lo que la implicación de la UE es necesaria para su propia seguridad. Mientras, debido al bajo interés que tiene por los Andes, las acciones europeas allí no emanan de una amenaza directa, lo que, paradójicamente, puede facilitar la construcción de consensos mínimos sobre alternativas políticas.

Este breve capítulo se centra en delinear las opciones políticas que tiene la UE para responder a la presente situación en los Andes a partir de los escenarios previsibles que se han señalado en los capítulos anteriores. Antes de ver las

2. En cuanto al gran daño que ha provocado la clase política en esta zona –mediante el despilfarro, el abuso del poder, la violación de los derechos humanos y el sostenimiento de sistemas desiguales– la UE no es directamente culpable, pero tiene parte de la responsabilidad por haberla tolerado (y no haberla combatido con mucha fuerza) durante muchos años.
3. Un editorial de *El Tiempo* (Bogotá, 16/VIII/01) apunta explícitamente que la UE debería pasar de la “palabrería a apoyar el desarrollo alternativo [entre otros objetivos] con mayores recursos económicos”.

opciones, examinaremos los factores que influyen en la toma de decisiones sobre acción exterior. Las opciones serán descritas y luego analizadas, y finalmente se ofrecerán algunas conclusiones generales, con propuestas de política para los decisores de la UE.

De qué dependen las alternativas de política

Sigo dudando de que la UE sea realmente capaz de cuidar de su propio patio trasero y de que esté verdaderamente dispuesta a hacerlo, Timothy Garton Ash⁴.

Para poder abordar el análisis de las opciones abiertas a la UE en la zona andina, es preciso primero explorar algunos de los factores que determinan su capacidad y voluntad de actuar, dos aspectos interrelacionados. Con estos elementos a la vista, se puede valorar el margen de maniobra real y, en particular, detectar los obstáculos, sean éstos estructurales, sistémicos o coyunturales.

Capacidad de actuación internacional

La capacidad de actuación de la UE en la escena internacional puede estudiarse a dos niveles, intrarregional y extrarregional. Ambos casos se fundamentan en la disponibilidad de recursos, instrumentos y experiencia. Los recursos pueden ser económicos, técnicos, militares e institucionales. La existencia de fondos es a su vez un recurso y una condición para obtener y utilizar otros tipos de recursos.

Sin pretender hacer una valoración exhaustiva de los recursos disponibles en la UE, se puede afirmar que en principio son suficientes para actuar decididamente en varias partes del mundo. En lo económico, dos datos dan fe de esta constatación: el hecho de que los Estados miembros de la UE son en conjunto el principal socio comercial, inversor y proveedor de ayuda al desarrollo. Con respecto a su labor de prevención y gestión de conflictos, las instituciones comunitarias cuentan con presupuestos muy importantes que les ha permitido, p. ej., desempeñar una acción crítica en el mantenimiento de la paz en los Balcanes.

Esto último refleja otra cuestión que es la estructura institucional de que dispone la UE. Para la acción exterior, la Comisión tiene una presencia casi universal a través de una red de delegaciones, más extensa que la mayoría de los propios Estados miembros. En América Latina se ha pasado de una sola oficina para toda la región a principios de los años 80, a tener casi una delegación por país actualmente; un aumento que ha ido en paralelo a los montos y la variedad de cooperación prestada. Estas delegaciones –que se nutren de funcionarios propios y de técnicos

4. “Un nuevo mapa de Europa se traza en Afganistán” en *El País*, 10/10/01, Madrid, p. 23.

externos— pueden contar, además, con el apoyo de las embajadas y otras agencias que los países de la UE disponen en la zona.

No es objeto de este estudio profundizar en otra cuestión que es la calidad de los recursos disponibles, pero se debe al menos señalar su importancia. Al respecto, no es suficiente contar con muchos recursos, cuando en la realidad su eficacia es muy limitada. Este tema surge con cierta fuerza al hablar en particular de la cooperación al desarrollo de la UE que, según sus propias evaluaciones, ha adolecido de una eficacia deficiente (cf. ICEA/DPPC). Se trata de problemas de gestión, de descoordinación, de falta de impacto, entre otros, que afectan evidentemente a la capacidad, porque la utilización de los recursos no resulta óptima (de hecho, hay un desaprovechamiento de los fondos disponibles). Parte del problema reside en la burocracia de la Comisión Europea, pero también cabe destacar las trabas que imponen los Estados miembros.

El resultado es que los recursos no se traducen en la influencia internacional que debería tener la UE⁵. Como afirma el analista inglés Christopher Hill, existe una brecha entre la capacidad que existe y las expectativas que se crean (*capability-expectations gap*) en la UE (citado en Smith, p. 248).

Donde esta brecha se hace más evidente es en el ámbito militar. Esta cuestión es importante, porque, como afirma Cameron (115): “Como el principal proveedor de seguridad *soft*, la UE ya proporciona una función importante de estabilización, pero también deberá desarrollar un componente de seguridad *hard* si quiere tener credibilidad en la escena internacional”.

En los últimos años ha habido intentos de alcanzar esa seguridad dura mediante la puesta en marcha de una política europea de defensa y seguridad, pero los resultados han sido magros hasta la fecha. Esta situación se debe principalmente a la falta de definición europea sobre cómo compaginar la “identidad europea de seguridad” con la pertenencia de muchos estados miembros a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Algunos países, destacando Francia, definden un sistema europeo separado, con capacidad propia, mientras otros, como Alemania y el Reino Unido, prefieren mantener una conexión estrecha con la OTAN. Hasta cierto punto, este debate es muy teórico, ya que los Estados miembros no cuentan con suficientes presupuestos actualmente para sustituir en poco tiempo la capacidad defensiva que actualmente les proporciona la OTAN⁶.

5. Una anécdota puede mostrar esta situación con claridad: el antiguo comisario de relaciones externas, Manuel Marín, se quejó en un seminario hace varios años de que la UE era el principal donante, con mucha diferencia, en varias situaciones, como Bosnia o Palestina, y sin embargo, era EEUU el que disfrutaba de la imagen de ser el máximo proveedor de ayuda. Tal es así que, en un viaje de Marín a Palestina, observó como la ayuda alimentaria comunitaria recién entregada fue montada en camiones estadounidenses para su distribución entre la población (que terminó sin estar segura del origen real).

6. Esta situación puede cambiar a raíz de los debates iniciados después del ataque terrorista del 11 de septiembre. Parece que los principales países de la UE están dispuestos a acelerar la puesta en marcha de la fuerza europea de reacción rápida (con unos 60.000 soldados). Uno de

Esto último señala una clara limitación en los recursos, pero también forma parte de los condicionantes externos. Es decir, la OTAN marca –por su misma existencia– un cierto límite a la actuación extrarregional de la UE. Dicho de otra forma, la presencia de otras potencias (es lo que es la UE, después de todo) con “zonas de influencia” propias hace que la UE no pueda actuar en las mismas con plena libertad. El ejemplo más claro es EEUU en el hemisferio occidental, porque el papel que desempeña Japón en Asia oriental, siendo muy relevante, no es tan marcado (entre otras razones, por su falta de capacidad militar).

Con esto no argumentamos que todavía exista la “doctrina Monroe”, porque de hecho la UE se ha “inmiscuido” en las Américas en varias ocasiones. Un ejemplo reciente fue la implicación europea en Centroamérica mediante su apoyo a los esfuerzos conciliadores del Grupo Contadora, en oposición a la entonces posición de EEUU, y en el marco conflictivo de la Guerra Fría.

Aun así, cuando actúa en América Latina, la UE siempre está consciente de la política de Washington, y analiza con sumo cuidado cómo verían los norteamericanos sus iniciativas. Lo cual no quiere decir que los europeos no se atrevan a lanzar proyectos importantes sin pedir permiso previo a EEUU (un caso claro es el acuerdo marco con los países del Mercado Común del Sur, Mercosur, en 1995), pero sí que se mueven con cautela, incluso cuando no están de acuerdo con la política norteamericana (p. ej., en el caso de Cuba). Este hecho refleja una actitud de realismo por parte de los líderes europeos que dan más importancia a su alianza con EEUU que a intereses directamente relacionados con América Latina.

A pesar de ello, en el ámbito económico se da una fuerte competencia entre la UE y EEUU por abarcar mercados y espacios de influencia en esta región. Ello no contradice lo anterior, pero refleja el hecho de que los agentes económicos europeos y estadounidenses operan con sus propios intereses, complicando a veces la agenda política, pero no suele llevar a rupturas profundas y duraderas. El resultado es que, si hay intereses estratégicos en juego, las diferencias en relación con América Latina pasan a un segundo plano, lo que conlleva, en última instancia, una reducida capacidad de actuación decisiva de la UE⁷.

Voluntad de acción externa

La capacidad es importante, pero también es necesario que exista la firme voluntad de traducir esa capacidad en estrategias. Aquí un ingrediente principal es

los obstáculos, sin embargo, es la falta de una estructura europea de planificación estratégica, por lo que necesitan de la OTAN para ser operativa.

7. Un ejemplo de ello puede encontrarse en la polémica sobre la Ley Helms-Burton de EEUU que, entre otras cosas, impone sanciones a países que “trafican” con bienes de estadounidenses en Cuba. Esta extraterritorialidad ha provocado fuertes críticas por parte de empresas europeas que han invertido en la isla, pero EEUU y la UE han llegado a un “acuerdo de caballeros” para no aplicar esta cláusula a estas empresas, en interés de la alianza trasatlántica.

el liderazgo político. Con ello, queremos referirnos a la capacidad de guiar la acción exterior de manera coherente.

Hay al menos dos factores que determinan ese liderazgo. Por un lado, las estructuras creadas para el proceso de toma de decisión, y por otro, la complejidad de la agenda política. Con respecto a las estructuras de decisión, el elemento que queremos destacar aquí (hay muchos otros) es la dificultad de la UE para “hablar con una sola voz” en la escena mundial. Tiene ver con la dificultad de coordinar los niveles intergubernamentales y comunitarios, pero también con las diferencias fundamentales que existen en cuanto a objetivos e intereses de los Estados miembros⁸.

Más aún, tiene que ver con la simple voluntad de construir una UE más fuerte y visible en el sistema internacional. A pesar de toda la retórica al respecto, no ha habido real interés por parte de todos los políticos europeos de avanzar en este sentido. Una prueba es que solo hace un año se crea la figura del alto representante de la PESC, cargo que actualmente desempeña el español Javier Solana. Si bien Solana ha asumido esta nueva responsabilidad con un vigor inigualable, no cuenta con recursos humanos y técnicos, y de vez en cuando entra en contradicción con la Comisión Europea.

Como un efecto de ello, persiste el problema de la imagen de la UE, porque en el fondo los países –especialmente los grandes que tienen más que perder– no desean perder influencia y ceder demasiada soberanía en el ámbito de la acción exterior. Un resultado evidente de esto es una merma de la capacidad internacional de la UE, que se acentúa en zonas más periféricas, incluyendo América Latina.

No debemos obviar los efectos de la complejidad de la agenda política europea (por no mencionar la agenda mundial). Actualmente los líderes de la UE deben lidiar con una serie de temas difíciles y conflictivos, incluyendo, sin pretender ser exhaustivos, la puesta en marcha de la nueva moneda (el euro), la ampliación al este, la reforma institucional, reformas en varias políticas internas (especialmente la agrícola y las de cohesión y desarrollo regional), además de la creación de una fuerza de intervención europea. Cuestiones que aumentarán en importancia a corto plazo son la política de inmigración y las medidas antiterrorismo.

Todas y cada una de estas cuestiones ocuparán la atención de los políticos europeos en los próximos años, y a la larga restarán voluntad para lanzar iniciativas en zonas no prioritarias. Esto no quiere decir que no se actuará en esas áreas (al

8. En un trabajo sobre la coordinación nacional sobre temas de la UE, Vincent Wright (pp. 150-153) señala varios aspectos del régimen de la UE que complican el proceso de toma de decisión. Incluyen la ambivalencia estructural de la toma de decisiones (complica y confunde), las sucesivas ampliaciones de la UE (aumentan los actores y las posibilidades de conflictos), la agenda cambiante (imposibilita la previsibilidad), la incidencia de muchos actores en el establecimiento de la agenda, la densidad y complejidad organizativa y de procedimientos, las necesidades de construir coaliciones, etc.

contrario, se mantendrá el *statu quo*), pero que será muy difícil realzar su perfil a corto plazo, a falta de una crisis muy dramática. En este cuadro habrá que observar el comportamiento de aquellos actores que pueden tener un interés particular por una u otra zona.

En el caso de América Latina, España es el Estado miembro que ha desempeñado un papel de liderazgo más relevante hasta ahora, pero hay señales –no definitivas ni irreversibles necesariamente– de que su capacidad quizás no sea tan fuerte como en los 80 y los 90 (más dudas tendríamos sobre si hay una reducción de su voluntad). Esto no va en contra de su creciente presencia económica en la región, que le otorga influencia, pero este fenómeno también ha contribuido a una cierta subordinación de la acción política y diplomática a intereses empresariales. Además, el discurso que proyecta el actual gobierno en el sentido de que España debe situarse como un actor global puede conllevar la necesidad de relativizar la importancia de regiones de interés histórico, como América Latina (cf. Mallo, pp. 99-101).

Pero, además, en la reciente reforma de la Comisión Europea, España perdió peso en los departamentos relacionados con América Latina (que ya no son dirigidos por españoles). Algo parecido ocurrió en el Parlamento Europeo. Si bien la presencia de Javier Solana como “Mr. PESC” parecería compensar estas tendencias, la realidad es que él ha concentrado su actuación en temas que tienen poco que ver con América Latina. Una excepción parcial ha sido la crisis colombiana, pero ello también subraya una de las debilidades de su cargo, que se trata principalmente de ser un “bombero internacional” (con su capacidad de convencimiento como principal arma), no la instancia de lanzar y llevar a cabo iniciativas de cierta envergadura y de perspectiva menos inmediata.

Junto con estas consideraciones, hay que tomar en cuenta que en la UE de los 15, y muy especialmente en la de 25 o 27 miembros que tendrá de aquí a 10 años, habrá cada vez menos interés en asumir como suyas las relaciones privilegiadas que mantienen algunos Estados miembros con terceros países o regiones. En este sentido, los logros de España, Portugal y otros para reforzar el perfil de América Latina dentro de la UE pueden tener cada vez menor relevancia. Lo cual no quiere decir que esta región “cae del mapa” europeo, pero sí que se sitúa en una posición relativamente modesta frente a las expectativas creadas en los años 90.

En resumen, la UE tiene una cierta capacidad y voluntad de acción internacional. Aumenta día a día su experiencia de gestión de conflictos, de cooperación al desarrollo y de diplomacia multilateral. Son activos nada desdeñables. Pero, como hemos podido ver, también sufre de importantes limitaciones, algunas provienen de sus propias debilidades y otras emanan de otros actores internacionales.

Tres opciones para la política de la Unión Europea en los Andes

Ante los escenarios que se han dibujado para la zona andina para el mediano y largo plazo en los capítulos anteriores y las consideraciones sobre la capacidad y

la voluntad de la UE para actuar en el mundo, se configura una serie de opciones para la política de la UE en los Andes, que se puede resumir de la siguiente manera:

- Seguir con la política actual, sin introducir cambios sustanciales.
- Reducir la implicación en la zona, ante la creciente inestabilidad y el reducido potencial de incidencia efectiva.
- Aumentar significativamente la implicación, dentro de una estrategia amplia y coordinada.

A continuación se profundizará en cada opción.

Mantenimiento del statu quo

La primera opción podría clasificarse como “más de lo mismo”. Es decir, no se plantea la necesidad de grandes cambios, sino acaso pequeños retoques sin que signifiquen un cambio de rumbo ni una implicación más activa. En la práctica, esto quiere decir mantener las principales líneas actuales:

- Un diálogo político regular pero poco dinámico. Es cierto que se mantienen las reuniones regulares previstas, pero la agenda, la representación y los resultados no han llevado a un estrechamiento muy notable de los lazos. En cuanto a la agenda hay cierta disonancia entre los intereses de ambas partes. La UE pone gran énfasis en el problema del narcotráfico y la gobernabilidad democrática, mientras la preocupación de los países andinos se centra en problemas de desarrollo social y acceso de mercado. A pesar de esto, el diálogo especial sobre el tema de drogas ha sido relativamente intenso y fructífero. Con respecto a la representación, esto apunta a un problema generalizado de las relaciones eurolatinoamericanas; se trata del hecho de que las delegaciones de la UE en las reuniones ministeriales con los países andinos (frecuentemente celebradas junto con las UE-Grupo de Río) son cada vez de un nivel más bajo, demostrando su reducida prioridad para los países europeos. Finalmente, los resultados del diálogo no son muy espectaculares. No se contempla elevar el nivel de las relaciones como se ha hecho con Mercosur, Chile y México, y las iniciativas planteadas (p. ej., “SPG-drogas”) suelen ser paliativas, no representan pasos previos en la construcción de una relación basada en el respeto mutuo.

- Unas relaciones económicas poco intensas (v. cuadros en el “Anexo”, pp. 163-176), aunque las inversiones directas podrían contribuir a dinamizar estas relaciones en el plazo de cinco a diez años, dependiendo del clima sociopolítico y económico. Aquí el tema central, sin embargo, es el deseo andino de abrir negociaciones para un tratado de libre comercio (TLC) con la UE como parte de un acuerdo marco de cooperación de “cuarta generación” (cf. del Arenal), como existen con Mercosur, Chile y México. La UE mantiene una posición ambigua al respecto; la Dirección de Comercio está en contra de esta opción y la de Relaciones Externas quiere al menos dejar la alternativa abierta (aunque tampoco presiona mucho). Por su parte, los países andinos tienen sus propias contradicciones. Muchos preferirían seguir con el actual régimen del SPG porque les da beneficios unilaterales, mientras un TLC les obligaría a abrir sus economías aún más, con efectos negativos previsi-

bles para algunos sectores poco competitivos. Como resultado el debate está paralizado, lo que se refleja en la continua postergación del estudio (“fotografía”) sobre el estado de las relaciones económicas, primer paso para abrir negociaciones de libre comercio.

- Una cooperación relativamente importante (para los países andinos), pero sin grandes innovaciones en cuanto a mecanismos de asociación y diálogo conjunto sobre política y estrategias. El enfoque se mantendría en las áreas tradicionales, con un importante nivel de proyectos pequeños y poco integrales, muchos de los cuales sufren de un bajo grado de sostenibilidad. Los temas centrales son la gobernabilidad, la democratización, la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente, el “desarrollo alternativo” y el apoyo a la integración regional. No se puede responsabilizar a la UE del escaso progreso en estos ámbitos, pero también es necesario exigirle un impacto mínimo. Esto es particularmente evidente en relación con la integración andina, sostenida en gran medida por fondos de la UE. Han faltado evaluaciones profundas sobre cómo mejorar la eficacia de este apoyo, considerando los magros avances reales en la Comunidad Andina de Naciones (tomando en cuenta su larga existencia). La coordinación entre la Comisión y los Estados miembros ha funcionado puntualmente, pero se podría reforzar en el marco de procesos de consulta amplia con actores de los propios países andinos.

La idea base de esta primera opción es que la UE no puede hacer más ante la gravedad de la situación y debido a la fuerte intervención de los EEUU que tiene mayores intereses estratégicos en la zona. Los riesgos de fracasar o de enfrentarse con Washington son demasiado altos, por lo que lo más sensato es mantener la política actual.

Su ventaja es que la UE parece comprometida sin que sea necesario aumentar los gastos o los riesgos. El problema es que la política actual quedará rápidamente desfasada ante la transformación de la subregión, y crecientemente la UE parecerá un actor irrelevante. De tal forma, los países andinos se verán obligados a buscar soluciones –no necesariamente óptimas– en el norte del hemisferio, reduciendo las posibles influencias europeas en la zona.

Presencia minimalista

Si la primera opción es de *statu quo*, la segunda refiere a una acción aún menor. La lógica en este caso es que la implicación en una zona que entra en un espiral de inestabilidad, creciente violencia y declive económico es contraproducente. Es decir, considera la UE que debería esperar mejores momentos antes de plantear qué hacer en la región. Una política activa podría agravar la crisis andina ya que las reacciones y los efectos son impredecibles.

Además, considera que el activismo no traerá beneficios significativos para la UE. Aunque el problema del narcotráfico procedente de esta zona afecta cada vez más a la UE (según datos recientes los flujos de cocaína a la UE se acercan a los niveles que llegan a EEUU), la UE no tiene la capacidad ni la vocación de apoyar políticas

represivas. Ante el fracaso de los programas de desarrollo alternativo, la UE vería que su mejor contribución sería a través de políticas enfocadas en controlar la demanda en Europa. Se mantendría la colaboración en el control de precursores químicos y del lavado de dinero, pero no podrá cerrar algunas de las importantes aspilleras (*loopholes*) en los paraísos fiscales en su propio territorio. Además, se seguirá con o incluso se intensificarán algunas políticas contradictorias, desde la perspectiva andina (p. ej., despenalización del uso de drogas blandas).

La ayuda al desarrollo se reduciría paulatinamente, canalizándose cada vez más a través de organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales. Con ello, la implicación directa se reduce, con la delegación a otros actores. Ello podría contribuir a una mayor fragmentación de los esfuerzos, con efectos negativos sobre el impacto.

En cuanto a la integración regional, el hecho de que no avance mucho llevaría a un recorte significativo de la ayuda a los organismos subregionales. Según esta visión, no parece serio mantener tanta ayuda para un esquema que no refleja un interés mayoritario de los actores principales de los países andinos. Un beneficio de este cambio de política es que los gobiernos andinos podrían ver la necesidad de invertir más de sus propios recursos en la integración de la zona.

Esta visión minimalista no está siendo defendida abiertamente con fuerza ni en la UE ni en los países andinos, pero es una perspectiva perfectamente factible en el mediano plazo. En todo caso, habría que tener en cuenta la posibilidad de este espiral negativo con el fin de evitar que se materialice.

Hacia la implicación estratégica

Esta opción también pertenece al espacio de alternativas poco probables y apenas defendidas dentro de la UE. Se trata, pues, de un esfuerzo de cierta imaginación sobre cómo podría ser o debería ser la presencia de la UE en la zona andina. Una implicación estratégica requiere que la Unión considere a los Andes como un área de interés estratégico, no solo en el plano de la retórica, sino –particularmente– en la práctica. Concretamente, ¿cuáles serían sus componentes centrales? Para empezar, habría que desarrollar una visión estratégica. Es decir, una especie de guía que identifique los objetivos y las prioridades, establezca metas realistas y se construya a partir de una consulta amplia que involucre a actores interesados en ambas partes. No es algo que se puede desarrollar en poco tiempo⁹, es un proceso

9. Un precedente interesante fue el Libro Verde sobre el futuro de las relaciones entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (agrupados en el Convenio de Lomé, nombre anterior del Convenio de Cotonou) en la segunda mitad de los 90. Se realizó una consulta amplia durante más de un año y el resultado, si bien no fue totalmente satisfactorio para todos, reflejaba ciertos consensos de los actores involucrados.

abierto que persigue implicar a todos en el debate, en la construcción de la visión y en su posterior realización. Sería una manera mucho más ambiciosa –y ciertamente compleja y arriesgada– que la actual manera de concebir la acción comunitaria en los Andes. Evidentemente, esto requiere que los líderes políticos, económicos y sociales europeos participen activamente; no es algo que los funcionarios y diplomáticos podrían llevar a cabo sin apoyo del más alto nivel.

A partir de la elaboración de la guía estratégica se pueden elaborar planes directores –para la subregión y para cada país– que contemplan todos los instrumentos disponibles. Hasta ahora se tiende a tratar las diferentes herramientas de política –ayuda, diplomacia, comercio, etc.– de manera separada, reduciendo la coherencia interna y la eficacia del conjunto. Aunque se disgreguen los planes para cada Estado andino, sería importante privilegiar programas con elementos transandinos, para reforzar así la integración.

Evidentemente, la puesta en marcha de esta opción obligaría a dedicar más recursos humanos, técnicos y económicos, particularmente al principio. Además, habría que destrabar las discusiones sobre la posibilidad de un acuerdo de libre comercio y reforzar la cooperación en el tema del tráfico de drogas para llevar el principio de la corresponsabilidad a la práctica.

En este sentido también habría que exigir más de los países andinos. Por un lado, mayor compromiso con la gobernabilidad democrática, la equidad social y el desarrollo sostenible. Por otro, un apoyo más profundo y sincero a la integración subregional y regional (lo cual implicaría también a sus socios del Mercosur y de la cuenca del Caribe).

Esta opción también requeriría del apoyo de otros actores internacionales, incluyendo otros Estados latinoamericanos, EEUU, Japón, la Organización de Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc. La UE podría liderar el proceso, pero su éxito depende de su capacidad de sumar esfuerzos, tanto para evitar incoherencias como para reforzar la envergadura de las iniciativas.

A corto plazo, esta opción tendría que centrarse en el conflicto colombiano, aunque no podrá dejar de lado otras importantes tareas relacionadas con el apoyo a la consolidación democrática (especialmente en Perú), a la lucha contra la pobreza (enfocada particularmente en Bolivia y Ecuador) y a la reducción del narcotráfico y de los problemas relacionados (corrupción, violencia, etc.) en toda la subregión.

La labor en Colombia no será fácil porque requiere asumir grandes riesgos políticos. Se trataría de ir mucho más allá del actual involucramiento, que se enfoca básicamente en los derechos humanos, la ayuda humanitaria para los desplazados y la participación de diplomáticos europeos en esfuerzos de acompañamiento al “proceso de paz”. Sin embargo, la UE ha ejercido poca presión al gobierno colombiano para que controle a los paramilitares. En efecto, la UE no ha cuestionado, públicamente al menos, aspectos poco propicios de las negociaciones entre el gobierno colombiano y el principal grupo guerrillero, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); p. ej., el hecho de que no haya logrado imponer

exigencias a la guerrilla, sino que por el contrario, lo que ha contribuido a una paulatina deslegitimización del Estado.

Pero, además (aunque generalmente en contra del enfoque estadounidense, y molesto con el hecho de que el gobierno colombiano considerara su papel como de mero donante de relleno¹⁰), la UE ha dado apoyo –no intencional y no directamente– al Plan Colombia, que centra sus recursos en la lucha militar contra el narcotráfico, que al ser una fuente importante de sus recursos ilícitos, implica realzar la capacidad de la guerrilla. El resultado es que por mucho que la UE repita que su énfasis está en el proceso de paz y en la defensa de los derechos humanos, no contradice con fuerza las tesis del apartado militar del Plan Colombia. Esto no le sitúa como una alternativa real a EEUU, más bien refuerza su percepción de actor internacional secundario.

Las herramientas que la UE tiene a su disposición para superar esta situación son principalmente diplomáticas y políticas. Por un lado, trataría de difundir más y mejor sus propias tesis sobre el conflicto: que no se puede resolver militarmente, que se debe establecer la protección de los derechos humanos (de la vida, en primer lugar) como principio compartido de las partes, y que el mejor apoyo internacional debe canalizarse multilateralmente. Esta labor, que seguramente se hace ahora con el gobierno y políticos colombianos a puerta cerrada, y, ocasionalmente, en declaraciones a los medios, debe ser más pública, utilizando políticos, oficiales y actores de la sociedad civil que defienden las mismas ideas. Se requiere superar el temor al intervencionismo, que llevado a cabo con cautela, puede reducir posibles reacciones negativas en el país.

Por otro lado, debería intentar llevar a la práctica estas tesis, al menos hasta donde le sea posible. En este sentido, la UE tendría que liderar la creación de una alianza multilateral. Un primer ingrediente de ello sería involucrar más a los países latinoamericanos a través de intentos de concertación entre las partes. Éstos son, al final, los primeros afectados por la inestabilidad que provoca el conflicto en Colombia. Sin embargo, hasta ahora, el Grupo de Río y la Organización de Estados Americanos no han hecho más que sacar declaraciones de apoyo a Colombia o denuncia de actos guerrilleros o paramilitares.

Otro componente tiene que incluir necesariamente a EEUU. El gobierno de Washington podría oponerse a esta iniciativa europea, pero hay elementos dentro de la misma administración, en el Congreso y en la sociedad norteamericana que apoyarían los mismos objetivos y servirían de respaldo a sus tesis. Algo parecido ocurrió en los 80 con la crisis centroamericana, cuando la política de la UE contradecía directamente a la de EEUU; se logró suavizar la oposición de la Casa Blanca porque congresistas y organizaciones cívicas compartían los principales objetivos de los europeos. El contexto actual es menos tenso que entonces (en plena Guerra

10. A los políticos y diplomáticos de la UE y de los estados miembros no les hizo gracia que el Plan Colombia fuera presentado primero en Washington y que solo meses después se discutiera con ellos, además en una versión supuestamente diferente.

Fría), pero a la UE le conviene trabajar junto con los norteamericanos con suma cautela y sutileza para no crear conflictos trasatlánticos.

Finalmente, en estos esfuerzos el sistema de la ONU debe desempeñar un papel relevante y no únicamente subordinado. Un posible efecto secundario de los intentos de EEUU de crear una “alianza internacional antiterrorista” ha sido reforzar la importancia política de la ONU (que sería redundada con el Nobel de la Paz de 2001 otorgado a la organización y a su secretario general), por lo que es un buen momento para capitalizar su experiencia y liderazgo en este ámbito.

En el apartado anterior sobre los factores que determinan las posibilidades de acción externa de la UE hemos visto las dificultades que existen. En relación con Colombia se añade el factor de alto riesgo, no tanto de vidas humanas propias (porque la UE no intervendría militarmente) –aunque algunos cooperantes y técnicos europeos han sido víctimas de la violencia, y varios diplomáticos ponen su vida y seguridad en peligro regularmente–, sino del posible fracaso de cualquier iniciativa y los costes políticos que ello conllevaría. Este temor al riesgo hace que se elija el camino de menos resistencia, es decir, reaccionar a las circunstancias cuando éstas surgen. La ruta de implicación estratégica requiere reforzar la capacidad de anticipar y de prevenir, lo que actualmente la UE apenas logra abordar.

Por último, aunque Colombia concentra considerable atención de los políticos y funcionarios europeos, es importante reiterar que la situación en los otros países andinos sigue siendo preocupante y puede empeorar incluso en un escenario de resolución del conflicto armado colombiano. Por ello, ninguna estrategia puede enfocarse únicamente a este país, sino que debe considerar toda la zona, involucrando en lo posible a los vecinos en los esfuerzos diplomáticos.

Como hemos podido observar, cada una de estas opciones tiene sus costos y beneficios. Lo más probable es que en el corto plazo veamos una política de *statu quo*, quizás con iniciativas más ambiciosas, pero puntuales, p. ej. en relación con el conflicto colombiano. La posibilidad de “ir a menos” es real para el medio plazo, mientras no prevemos un contexto suficientemente favorable para contemplar el escenario más positivo hasta el largo plazo.

Conclusiones tentativas

Está claro que el despertar del interés europeo –siempre relativo– por la zona andina tiene mucho que ver con la situación en Colombia; si bien es lamentable que tenga que ser así, también es cierto que ello ha abierto posibilidades para intensificar las relaciones euroandinas a corto y mediano plazo. Pero, como hemos señalado, ese fortalecimiento no es automático, depende de la existencia de voluntad decidida por ambas partes y de la capacidad para conducir las propuestas a la realidad.

En relación con la voluntad europea de tomar iniciativas más ambiciosas, hay pocos indicadores para el optimismo. Es verdad que la UE se ha comprometido a apoyar al proceso de paz en Colombia en las reuniones de donantes, y que

diplomáticos de varios países han participado activamente en encontrar soluciones al conflicto. La UE provee importantes sumas de ayuda al desarrollo de toda la zona andina, es el principal soporte de las instituciones de integración, y ha permitido un mejor acceso al mercado europeo para algunos productos mediante el SPG-drogas. Son acciones positivas, pero en conjunto no constituyen una política de verdadera envergadura, especialmente cuando consideramos los problemas que enfrentan los países andinos. Un ejemplo del escaso interés –o al menos de decisión– europeo ha sido la constante postergación de la consideración seria de llegar a firmar un acuerdo marco de cooperación de cuarta generación.

La construcción de esta voluntad no depende del surgimiento de líderes carismáticos muy comprometidos con la subregión andina. No existen en la UE. Más bien, se trata de un proceso de reforzamiento mutuo entre funcionarios de la Comisión, diplomáticos nacionales, académicos, empresarios y representantes de organizaciones cívicas. O, la creación de lo que algunos politólogos llaman “comunidades epistémicas”; esto es, redes de científicos y expertos cuyos vínculos profesionales e ideas causales compartidas fundamentan sus esfuerzos por alcanzar influencia política (Keck/Sikkink, p. 1). Según Jeremy Richardson (p. 14), el hecho de estar fundamentadas en la información es lo que “da a estas comunidades el potencial de influir en el proceso (de toma de decisiones) de política”.

En algunos ámbitos de decisión de la UE se han creado estas comunidades epistémicas, pero quizás en los últimos años resulta más difícil, en parte por las continuas reorganizaciones de la Comisión y los cambios en otros actores institucionales. Otro factor ha sido el efecto de inhibición que los casos de corrupción de finales de los años 90 han tenido en el interés de los funcionarios comunitarios por estrechar lazos con organizaciones externas (por temor a verse involucrados en nuevos casos). El control administrativo interno, si bien es necesario, también ha reforzado esta tendencia de reducir la capacidad autónoma de la Comisión, que debe desempeñar un papel central en cualquier estrategia, aunque no sea la institución con la capacidad política de lanzar iniciativas.

Un importante sostén de estas comunidades es el aumento de la transparencia y la participación de múltiples actores en debates sobre opciones políticas. En general ha habido escaso o nulo debate público sobre el papel que la UE debiera desempeñar en los Andes y en América Latina en su conjunto. Esta debilidad se refuerza por la escasez de recursos económicos y humanos dedicados a la cuestión andina, y por el desconcierto que existe en las instituciones comunitarias sobre el camino a seguir, particularmente en cuanto al conflicto colombiano, pero también en relación con el futuro democrático de Perú, las posibilidades de influir en la dirección política en Venezuela o qué hacer si Bolivia y/o Ecuador caen en conflictos sociales violentos.

Esta incertidumbre está contribuyendo a que en la práctica, la ayuda de la UE, si bien se centra en aspectos de derechos humanos, desarrollo social y gobernabilidad, carezca de un análisis estratégico profundo y puede ser bastante descoordinada y poco eficaz en un contexto muy complejo.

En suma, esperamos que estas reflexiones puedan servir en conjunto para identificar vías para que la UE desarrolle un verdadero apoyo para alcanzar la paz, fortalecer la democracia y sentar las bases de un desarrollo más equitativo y duradero en toda la región andina. De no ser así, la UE puede mantenerse como un actor secundario que expone interesantes discursos sobre “responsabilidad compartida” que parecen ofrecer una alternativa a los países andinos, pero que al igual que otros actores externos, acaban defraudando. En este sentido, será importante la labor de presión política de actores convencidos de que el resultado final dependerá del empeño que pongan los países andinos por “persuadir” a la UE de desempeñar un papel más decidido y decisivo en esta zona.

Bibliografía

- Arenal, Celestino del: “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, Balance y Perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* Nº 1, 1997, pp. 111-138.
- Cameron, Fraser: *The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future*, Sheffield Academic Press, Sheffield, Reino Unido, 1999.
- Cameron, Fraser: “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI”, Bruselas, 9/3/1999 (COM (1999) 105 final), 1999b.
- Comisión de las Comunidades Europeas (CCE): *La Unión Europea y América Latina 1996-2000. Hacia un fortalecimiento de la asociación*, CCE, Bruselas, 1995a.
- Comission of the European Communities (CCE): “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union and Latin America. The Present Situation and Prospects for Closer Partnership, 1996-2000”, Bruselas, 23/10/1995, Com (95) 495 final, 1995b, mimeo.
- Comission of the European Communities (CCE): “Andean Community: Indicative Multiannual Guidelines”, Bruselas, 12 de marzo de 1998 (IB/1038/98).
- Figuerola, Dilcia: *El Parlamento Europeo y América Latina: relaciones institucionales y principales puntos de vista*, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Luxemburgo, 1997.
- Freres, Christian: “The European Union as a Global ‘Civilian Power’: Development Cooperation in EU-Latin American Relations” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42:2, Miami, 2000, pp. 63-85.
- Freres, C., G. Ruiz-Gimenez y A. Van Klaveren: “Europa y América Latina: La Búsqueda de Nuevas Formas de Cooperación” en *Síntesis* Nº 18, Madrid, 1992, pp. 91-178.
- Hill, Christopher y William Wallace: “Introduction. Actors and Actions” en C. Hill (ed.): *The Actors in Europe’s Foreign Policy*, Routledge, Londres, 1996, pp. 1-16.
- ICEA/DPPC: “Development and Humanitarian Assistance of the European Union: An Evaluation of the Instruments and Programmes Managed by the European Commission”, ICEA/DPPC (consultoría), Bruselas, mayo de 1999, mimeo.
- Instituto de Relaciones Eurolatinoamericanas (Irela): *Europa y América Latina: una cooperación para la acción*, Irela/Comisión Europea, Madrid, 1995.
- Instituto de Relaciones Eurolatinoamericanas (Irela): *Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI*, Irela, Madrid, 1999.
- Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais (IEEI): “A Partnership for the Twenty-First Century. Setting Global Rules” (Quinto Foro Euro-Latinoamericano), IEEI, Lisboa, 1998.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink: *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University, Ithaca, Nueva York, 1998.
- Mallo, Tomás (ed.): *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Aieti, Madrid, 2001.

- Mauil, Hanns: "Europe in a Changing Global Agenda" en J. Story (ed.): *The New Europe*, Blackwell, Oxford, 1993, pp. 140-160.
- Richardson, Jeremy: "Policy-making in the EU. Interests, ideas and garbage cans of primeval soup" en J. Richardson (ed.) *European Union. Power and Policy-making*, Routledge, Londres, 1996, pp. 3-23.
- Smith, Michael: "The EU as an international actor" en J. Richardson (ed.): *European Union. Power and Policy-making*, Routledge, Londres, 1996, pp. 247-262.
- Whitman, Richard: "El futuro de la Unión Europea: ¿poder civil o superpotencia?" en *Foro Internacional*, vol. XXXVII N° 3, 7-9/1997, Colegio de México, pp. 498-531.
- Wright, Vincent: "The National Co-ordination of European Policy-making" en J. Richardson (ed.): *European Union. Power and Policy-making*, Routledge, Londres, 1996, pp. 148-169.