



# Las Américas y la Unión Europea ante los nuevos escenarios en las relaciones comerciales y políticas

María Salvadora Ortiz  
(Compiladora)



**FLACSO Secretaría General**  
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

**Compiladora**  
María Salvadora Ortiz

382.3

A512a Las Américas y la Unión Europea ante nuevos escenarios en las relaciones comerciales y políticas / María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2014.  
209 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-276-1

1. América – Comercio exterior. 2. Unión Europea – Comercio exterior. 3. Política comercial. I. Ortiz, María Salvadora, comp. II. Título.

#### **Créditos**

**Transcripción, corrección filológica y de estilo:** Rodrigo Soto

**Colaboradora en la edición:** Mercedes Vázquez Bello, Consultora SEGIB

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Junio 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

<b>PRESENTACIÓN</b>	
<i>Enrique V. Iglesias</i> .....	5

<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<i>María Salvadora Ortiz</i> .....	9

### **SESIÓN INAUGURAL**

Nuevos acuerdos regionales: riesgos y oportunidades	
<i>Enrique V. Iglesias</i> .....	19

España ante el futuro acuerdo UE-EE.UU.	
<i>Pablo Gómez de Olea</i> .....	29

Convergencia y diversidad de los procesos de integración	
<i>Rafael Estrella</i> .....	35

América y Europa: una relación con grandes posibilidades	
<i>Tomás Poveda</i> .....	39

### **EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EE.UU. Y LA UNIÓN EUROPEA: CONSECUENCIAS Y EFECTOS EN AMÉRICA LATINA**

A modo de introducción	
<i>Guillermo Fernández de Soto</i> .....	45

Situaciones diferentes, un mismo objetivo	
<i>José Ignacio Salafranca</i> .....	47

La diversidad de América Latina de cara al Acuerdo Transatlántico	
<i>Benita Ferrero-Waldner</i> .....	57

Un escenario de oportunidades	
<i>Tomás Dueñas</i> .....	67

Comentarios finales	
<i>Carlos Quenan</i> .....	73

### **LAS AMÉRICAS: ¿MIRAN HACIA EL ATLÁNTICO O HACIA EL PACÍFICO?**

Solidez de las relaciones transatlánticas	
<i>Joaquín Roy</i> .....	83

Una pregunta clásica, una respuesta clara	
<i>Jean Michel Blanquer</i> .....	87

América Latina ante una opción de suma variable  
*Heraldo Muñoz*..... 93

Comentarios finales  
*Susanne Gratius*..... 103

**OPORTUNIDADES DE COLABORACIÓN  
EE.UU. – EUROPA EN LA ACTUAL  
ARQUITECTURA LATINOAMERICANA**

Conciertos y desconciertos en el Triángulo Atlántico  
*José Antonio Sanahuja*..... 109

Un escenario de oportunidades y desafíos  
*Roland Schäfer*..... 131

Superar el Estado-Nación  
*Francisco Fonseca Morillo*..... 137

Comentarios finales  
*José Luis González Vallvé*..... 143

**CLAUSURA**

Aceptar la incertidumbre  
*Enrique V. Iglesias*..... 149

El centro geoestratégico se traslada a América  
*Tomás Poveda*..... 157

Un acuerdo con implicaciones globales  
*Alfonso Quiñonez*..... 163

Evitar falsas dicotomías  
*Rafael Estrella*..... 169

**EPILOGO**  
*Enrique V. Iglesias*..... 171

**ANEXO**

Relatoría  
*Susanne Gratius*..... 181

**RELACION DE AUTORES**..... 197

## **IV**

# **OPORTUNIDADES DE COLABORACIÓN EE.UU. – EUROPA EN LA ACTUAL ARQUITECTURA LATINOAMERICANA**

## CONCIERTOS Y DESCONCIERTOS EN EL TRIÁNGULO ATLÁNTICO

*José Antonio Sanahuja* <sup>16</sup>

El punto de partida de mi intervención es ese Triángulo Atlántico sobre el que venimos especulando desde esta mañana. Lo primero que querría decir es que, a mi juicio, quizás el triángulo no exista, como sugería Susanne Gratius, y lo que tenemos son binomios, lados que unen dos vértices pero no logran reunir los tres; quizás necesitaríamos una geometría no euclidiana, o no westfaliana o estratocéntrica para imaginar una interacción entre los tres actores que no pasaría por esa imagen geométrica.

Las relaciones en ese triángulo vienen siendo de dos a dos, nunca los tres juntos. Tenemos la lógica de las Cumbres de las Américas, por un lado, con Estados Unidos y América Latina y el caribe; en segundo lugar, la Cumbre Transatlántica entre la Unión Europea y Estados Unidos y, finalmente, desde el año 1999, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, que desde 2013 tiene como contraparte a la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Hay que añadir también dentro de esa arquitectura a las cumbres iberoamericanas, que con un papel diferenciado y una interacción particular y de mucha intensidad con las cumbres birregionales UE-CELAC también forman parte de esta arquitectura.

Factores de carácter histórico y geopolítico explican esta realidad, esta pauta de relaciones dos a dos. No es me-

---

<sup>16</sup> Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales – ICEI

nos importante el hecho de que en esa relación dos a dos, las visiones, intereses y agendas, tienen coincidencias que sería muy difícil imaginar a tres, en el conjunto de los actores.

El hecho es que estas relaciones triangulares transitan, como decía, a través de esos tres posibles binomios y probablemente continúe siendo así. Es difícil imaginar, por lo menos por ahora, algún tipo de diálogo político que integrara a todo ese triángulo o al posible cuadrilátero que incluyera a África y con ello ese Atlántico más amplio al que también se ha hecho referencia. Pero ello no excluye sinergias, aproximaciones y agendas compartidas. Ahora bien, también reclama ciertas cautelas respecto a su potencial y un reconocimiento honesto de las limitaciones que comportaría.

A partir de esta introducción, mi intervención va a girar en torno a tres cifras: tres, dos y cuatro. Tres, por los tres actores de ese triángulo. Dos, por las dos premisas en las que se basa esta intervención; y, cuatro, por las cuatro lógicas o más bien interrogantes sobre las que podría articularse una relación triangular, una relación de esos tres socios.

Mi reflexión está basada en un ejercicio de análisis previo, de reflexión prospectiva, realizado para la Fundación EULAC y también para SEGIB, basado en gran medida en las relaciones entre la Unión Europea, España y América Latina, el cual he tratado, en esta ocasión, de extrapolar a este Triángulo Atlántico.

Las dos premisas. Primera de ellas: el principal elemento de cambio en ese triángulo es el ascenso y diferenciación de América Latina y, en relación con ello, la relativa reti-

rada estratégica, ensimismamiento, crisis y declive relativo —pueden ustedes interpretarlo con varios o con todos estos factores—, tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos.

No solamente observamos en ambos actores una cierta retirada estratégica, un cierto desinterés por la suerte de América Latina; también constatamos un reequilibrio de la relación. Es cierto que las asimetrías tradicionales de poder y riqueza de esa relación continúan existiendo. Pero no es menos cierto que la crisis y el ascenso relativo de América Latina ha tendido a atenuarlas levemente. Esto lo constatamos al observar unas políticas exteriores latinoamericanas más asertivas, con mayor confianza en sus capacidades y mayor claridad en sus aspiraciones, que han estado marcadas en los últimos años por una clara búsqueda de autonomía para cada uno de los países, así como por una mayor autonomía regional. Esta es una premisa importante, porque para América Latina supone, en principio, menores incentivos para cooperar tanto con la Unión Europea como con Estados Unidos. Sobre todo, si se parte de un patrón de cooperación clásico “norte-sur”, el que venía observándose desde los años 80 y 90, caracterizado por el reconocimiento de esa asimetría y por una cierta verticalidad en la relación. Ya no es, como en el pasado, una actuación de actores externos —sea Estados Unidos y/o la Unión Europea— involucrándose, ayudando, colaborando —por no utilizar otros términos menos políticamente correctos—, para resolver los problemas de la región. Ahora la región es muy consciente de que esos problemas son de distinta naturaleza y, sobre todo, tiene una voluntad muy clara de tratar de resolverlos por sí misma, con una relación distinta con esos socios externos.

No me voy a extender mucho sobre este importante elemento —el ascenso de América Latina y su búsqueda de autonomía—, pero permítanme extenderme un poco más sobre la segunda premisa, que también es importante poner sobre la mesa.

Las tres partes necesitan “resetear” —permítanme el anglicismo— su política hacia los otros socios es decir, redefinir, redefinir sus visiones, objetivos, estrategias, tanto hacia la Unión Europea, Asia, Estados Unidos, como hacia la región latinoamericana. Ninguno de los tres socios tiene en este momento una estrategia actualizada y que responda sobre todo a ese nuevo desafío que ha aparecido en el escenario: el que representan los dos grandes “mega acuerdos”, el Acuerdo Transpacífico (TPP) y el acuerdo del partenariado para el comercio y la inversión transatlántica (TTIP).

El hecho es que las estrategias y las visiones sobre las que se sustentan esas políticas o están agotadas, o sus objetivos amortizados y, en muchos de casos, no dan más de sí. En otras ocasiones esas estrategias, esas políticas ya no responden a relatos o narrativas adecuadas a la nueva situación de cada una de las partes. Se sitúan en ocasiones en visiones que han quedado atrás respecto a los cambios globales y a los que se han producido en cada uno de esos actores, o ambas cosas a la vez.

Veamos, por una parte, a los Estados Unidos. Tras el estancamiento y el fracaso del **área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**, ese país ha estado durante varios años carente de una visión estratégica de alcance hemisférico, si es que, siendo generosos, el proyecto del ALCA podía calificarse de tal cosa. En el plano económi-

co y comercial ha habido una política centrada en promover los “alquitas” o los tratados de libre comercio bilateral o subregional, que se han presentado en sí mismos y se han aceptado como un modelo acabado de relación, tras el que no cabe esperar nada más. En el caso de México, por ejemplo, lejos quedan aquellas visiones que circularon a finales de los años 90 y principios del 2000, planteando ir más allá del NAFTA y promover una verdadera “Comunidad” de América del Norte. Ese concepto, propuesto por académicos mexicanos y estadounidenses, pretendía hacer del acuerdo de libre comercio el punto de partida o la base para modelos de integración alternativos al europeo en el ámbito hemisférico, con componentes políticos, migratorios, de seguridad y de desarrollo más amplios. Hoy, más allá de los acuerdos de libre comercio, como modelo acabado y de alcance parcial, no parece existir por parte de los Estados Unidos ninguna otra propuesta para la región. La política exterior de Estados Unidos es, además, una política exterior de perfil más bajo, centrada en unas agendas de seguridad que están, lógicamente, muy enfocadas a otras latitudes; a Irán, Oriente próximo, Afganistán o incluso Asia-Pacífico, un área con mayor potencial de conflictos en Corea o el mar de China. También han primado los asuntos internos en la agenda política estadounidense: por ejemplo, las exigencias de los *lobbies* favorables a tenencia de armas de fuego han impedido que Estados Unidos pudiera responder a las peticiones de ayuda, que en algún momento fueron desesperadas, que el Presidente Calderón realizó a su socio estadounidense en los momentos álgidos de la guerra contra las drogas. Es difícil, por ello, mejorar la relación bilateral con México, pese a que es la relación más relevante en el conjunto de la política

latinoamericana de Estados Unidos, cuando priman consideraciones de política doméstica y lógicas electorales.

Hay otros indicadores de que Estados Unidos carece de una visión estratégica y que además no ha aprehendido los cambios, muy importantes, que se han venido produciendo en América Latina; otro ejemplo lo constituyen las dudas estadounidenses sobre el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA). Cuando es al propia región la que promueve otros foros para ampliar su autonomía respecto a Estados Unidos, este país se plantea dudas sobre el papel y la relevancia de esta organización, le resta apoyos, y asume un papel menos activo en ese foro hemisférico.

También se puede mencionar lo ocurrido en la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena de Indias en abril de 2012, en la que fue imposible consensuar una declaración final por la evidente falta de sintonía en muchos temas y, en especial, sobre cuestiones en las que América Latina ha ido avanzando hacia posiciones conjuntas, como puede ser la cuestión de las drogas ilícitas, la reincorporación de Cuba a las organizaciones regionales, y la cuestión de la militarización del Atlántico Sur.

Hay algunos signos positivos, como los acuerdos obtenidos en el seno de la OEA sobre drogas y seguridad, relativamente recientes; pero pareciera que vienen impuestos más por el dinamismo latinoamericano, que por el impulso estadounidense.

La pregunta a formular aquí es si ese acuerdo transatlántico pudo ser un incentivo para que Estados Unidos redefina también su relación hemisférica.

Por parte de la Unión Europea —y me voy a referir muy brevemente a ello porque su política latinoamericana ha sido analizada extensamente en otros trabajos— hay que decir **ésta ha mantenido, en forma** muy coherente, un diseño estratégico trazado a mediados de los años 90, que tiene ya, por lo tanto, casi dos décadas. Esa estrategia se ha denominado en ocasiones “la estrategia Marín”, por haber sido bajo el mandato de Manolo Marín, como vicepresidente de la Comisión, cuando se elaboró esa estrategia, impulsada después por la Presidencia alemana del Consejo y la posterior Presidencia española del mismo en los años 94-95.

Ustedes saben que esa estrategia proponía una “asociación estratégica” UE-américa Latina y el caribe basada en un diálogo político democrático, una cooperación avanzada y, sobre todo, lo más importante, una red de acuerdos de asociación, incluyendo acuerdos de libre comercio, que, si bien se limitaría en un primer momento a los países de mayor relevancia y peso económico —Mercosur, Chile y México—, después se extendió a Centroamérica y los países andinos, como resultado de un intenso trabajo político de centroamericanos y andinos para que también acogiera a estos dos grupos.

No ha sido fácil desarrollar esa estrategia. El contexto internacional del decenio de 2000 no ha ayudado. No ayudó precisamente el lanzamiento de la ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que supuso un cierto coste de oportunidad para los acuerdos regionales y bilaterales. No ayudó la nueva agenda de desarrollo de los Objetivos del Milenio, que concentró la atención de las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarro-

llo en otras regiones geográficas. La “securitización” de la agenda internacional tras los atentados del 11S también contribuyó a que América Latina quedase fuera del “radar internacional” de la UE, Pero pese a esas dificultades, hay que constatar el saldo positivo de la estrategia, con acuerdos de asociación ya firmados y en vigor con México, Chile, Colombia y Perú y Centroamérica, estos últimos los más recientes.

Es cierto que esta es una agenda inconclusa. Esta estrategia no ha terminado de materializarse. Quedan pendientes los casos de los países andinos que se descolgaron de esta negociación. Vemos algunos signos positivos en Ecuador, no hemos perdido la esperanza de que pueda incorporarse a un acuerdo con la UE. El caso de Cuba, una vez que las condiciones políticas lo permitan, encontraría encaje en la relación que la Unión Europea tiene con los países del Caribe.

Está también pendientes de desarrollar las necesarias agendas de competitividad que comportan aquellos acuerdos que se han firmado con países con los que existen asimetrías de desarrollo muy marcadas. Pero el principal asunto pendiente, sobre todo, es la negociación con Mercosur, reiniciada en 2010 y sobre la que de nuevo hay dudas razonables sobre sus posibilidades de éxito.

Lo que habría que decir respecto a esta estrategia de mediados de los 90, es que se logre o no el acuerdo de asociación con Mercosur, se trata de un ciclo político acabado y agotado, en el sentido de que no proporciona ya una visión de largo plazo, y un horizonte estratégico capaz de movilizar voluntades y dar sentido de propósito a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina; capaz también

de movilizar la voluntad política y la acción colectiva para alcanzar unos objetivos de largo plazo, lo que **sí** pudo hacer esa estrategia en los años anteriores.

Por otro lado, la propuesta de un acuerdo transatlántico puede constituir un incentivo y puede tener, al menos a corto plazo, dos consecuencias que me gustaría resaltar. La primera de ellas es que pone de relieve la pertinencia de la visión implícita en la estrategia de la Unión Europea, porque los acuerdos de asociación sitúan a los países firmantes en una buena posición para la triangulación económica con Estados Unidos y la UE. Esos acuerdos de asociación con la UE, hay que recordar, los han firmado países que también han firmado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Por lo tanto, sitúan adecuadamente a esos países para una triangulación económica que puede contribuir a una estrategia de desarrollo basada en la generación de, y el posicionamiento en, cadenas de valor global y cadenas de valor intrarregional. Quienes no los han firmado quedan en una situación muy desfavorable y ante un evidente riesgo de marginalización frente a un eventual acuerdo transatlántico.

Hay que recordar al respecto que la visión de una zona de prosperidad atlántica es ya una visión antigua. Es una visión que, entre otros actores, planteó en su momento la Comisión Europea y, sobre todo, el Parlamento Europeo, por ejemplo en los informes elaborados bajo la dirección del diputado Ignacio Salafranca, que en distintos momentos, ya incluso en la década de los 90, habló de esta posibilidad. Pero, sobre todo, la segunda consecuencia que puede tener la propuesta del acuerdo transatlántico es que constituye un incentivo muy poderoso para relanzar

la negociación con Mercosur, si es que los países de Mercosur, y sobre todo Brasil, saben verlo así. Se trataría de esa forma de evitar los efectos perniciosos que ese acuerdo podría tener, dejando a algunos países en una incómoda posición externa respecto al mismo.

Decía Timothy Garton Ash en el artículo que publica hoy el diario El País que, más allá de la discusión sobre los nombres del acuerdo transpacífico y el acuerdo transatlántico, pareciera que el nombre que tiene realmente el acuerdo es el de “todos contra China”; Es un acuerdo que podría definirse como “el imperio contraataca”, pues se trata de la gran respuesta geopolítica de la región noratlántica frente al desafío de los países emergentes y, particularmente, frente a China. Parafraseando esta provocación de Garton Ash, se podría decir que, de cara a América Latina, este acuerdo podría ser interpretado como “todos contra Brasil”, pues es este el gran país de la región que a diferencia de México quedaría fuera de esos acuerdos.

Mi impresión es que esto no es necesariamente así porque ya existe un marco de negociación que puede evitar esos riesgos. Y que también responde ante la penetración económica de los bienes manufacturados de China, y del papel que China quiere dar a América Latina en las cadenas de valor, fundamentalmente como productora de materias primas. Se trata del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, que supone una oportunidad inigualable para reposicionar a Brasil y fomentar las inversiones. Una oportunidad, sobre todo, para incrementar el contenido tecnológico de una industria brasilera que, a diferencia de la mexicana, exporta sobre todo bienes de tecnología media-baja, con destino a países en desarrollo y no a los

mercados de los países avanzados, y que tiene que mejorar sensiblemente su competitividad internacional a partir de la incorporación de conocimiento y de mayor valor añadido.

La producción industrial de Brasil —con la excepción de algunas empresas de talla global como Embraer— está dominada por manufacturas de tecnología media-baja que va a tener crecientes dificultades para competir con las que exporta China. El acuerdo Unión Europea - Mercosur puede permitir a Brasil y a su industria dar ese salto tecnológico que necesita para diferenciar sus productos industriales con mayor valor añadido, tanto hacia América Latina como a otras regiones, de las que proceden de Asia y de otras regiones en desarrollo.

Por parte de América Latina también parece necesario redefinir sus estrategias y visiones respecto de Estados Unidos y de la Unión Europea. Permítanme una analogía histórica. En 1990 el fin de la Guerra Fría hizo emerger lo que entonces llamábamos “el mundo triádico”; desaparecido el mundo bipolar, emergió ante América Latina y ante otros actores un mundo triádico en el que la región podía verse en una situación de marginalización respecto de sus tres polos económicos: América de Norte, que muy pronto planteó la propuesta del NAFTA; una Unión Europea que podía ser una “Europa fortaleza”, pero que también tenía ante sí el panorama de la ampliación, y un Asia- Pacífico con economías ya integradas *de facto*, sin instituciones pero ya con emergentes cadenas productivas de alcance transnacional.

Hay que recordar que ese “mundo triádico” coincidía además con el estancamiento de la Ronda Uruguay, finalmen-

te exitosa, pero en el año 1990 eran pocos los que daban un céntimo por esa ronda de negociación. Se hablaba abiertamente de un escenario mundial con tres grandes polos económicos en el que América Latina tenía un enorme riesgo de quedar en una difícil posición de marginación.

Ese riesgo, percibido como tal por América Latina, también fue visto como oportunidad, y lo que la región hizo fue redefinir sus estrategias, en ocasiones con una lógica defensiva, pero también proactiva. Ante ese riesgo de marginalización, optó por reposicionarse internacionalmente y lo hizo a través de su implicación en el ALCA, aceptando en muchos casos la propuesta de Acuerdos de Asociación de la Unión Europea y, sobre todo, lanzando nuevas propuestas de integración basadas en la estrategia del regionalismo abierto; es el caso del Mercosur, pero también es la reinterpretación de la integración andina, centroamericana y caribeña, y las estrategias individuales que siguieron Chile y México.

Permítanme que lo plantee como interrogante —no creo que podamos ir mucho más allá—: ¿Puede en este momento ser el acuerdo transatlántico un catalizador para el cambio en América Latina? Tal vez puede contribuir a propiciar cambios en los países que más tienen que perder al enfrentar los mayores riesgos de “desviación de comercio” que comporta ese acuerdo. Ante esos riesgos, sería necesario redefinir o “resetear” sus políticas y sus visiones ante el orden internacional. En este sentido, el acuerdo plantea muchas oportunidades.

Por otra parte, en los últimos diez años hemos visto una región en ascenso y con una creciente diferenciación. El crecimiento económico, alentado en gran medida por un

ciclo de materias primas y la expansión de los mercados internos y regionales, unido a la relativa retirada de los Estados Unidos, ha generado espacios de autonomía que han alentado políticas exteriores más asertivas y autónomas, y nuevos liderazgos regionales, especialmente el de Brasil. Emergen dos modelos de integración e inserción internacional: la Alianza del Pacífico *versus* lo que se ha llamado el “Mercosur Plus”, que supone un Mercosur más político, pero que mantiene como fundamento básico su unión aduanera, aunque se trate de una unión aduanera con multitud de “perforaciones” y necesitada de perfeccionamiento.

Más allá de estas distintas estrategias económicas, lo que también presenta la región es un compromiso común en sus políticas exteriores para lograr una mayor autonomía a través de la concertación y la cooperación regional en UNASUR y en la CELAC. En esos espacios de autonomía, ese liderazgo brasilero puede contribuir a redefinir las estrategias de la región hacia Estados Unidos y la Unión Europea a través de una actuación más proactiva.

Es evidente que ante el desafío de China, y ante los desafíos que suponen para la economía de Brasil y para las economías de Mercosur tanto el acuerdo transpacífico como el tratado trasatlántico, la mejor opción para alentar la inversión directa, generar cadenas de valor globales, e incrementar la eficiencia y la competitividad de su planta productiva — como se indicó, muy potente pero rezagada desde el punto de vista tecnológico— sería avanzar hacia un acuerdo con Estados Unidos o con la Unión Europea. Hay que observar atentamente a Brasil porque posiblemente va a ser el actor clave en este proceso.

Brasil no ha estado históricamente cerrado a ese tipo de acuerdos; el rechazo de Brasil al ALCA, así como al acuerdo OMC en 2003-2004, en la cumbre ministerial de Cancún, no fue un rechazo de principio ni de naturaleza ideológica, sino que está en gran medida basado en un cálculo bastante pragmático de costes y beneficios. Si Brasil ha rechazado estos acuerdos ha sido porque los ha considerado lesivos y asimétricos y prefiere que no haya acuerdo, antes de que haya un mal acuerdo. Estoy parafraseando al Ministro Amorim cuando explicó la posición brasileña ante el fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún en 2003.

No me cabe duda de que Brasil, como otros países de la región, va a hacer de nuevo esos cálculos, dado que la ecuación ha cambiado. La propuesta de estos mega acuerdos es un —permítanme la expresión en inglés— *game changer*: cambia las reglas del juego para los distintos actores, y hay que adaptarse a ello.

Ahora introduzco el número cuatro al que se hacía referencia al inicio de esta intervención. ¿Cuáles son las cuatro lógicas sobre las que puede sustentar esta relación atlántica?... Pues no se trata solamente de una reacción ante el cambio de las reglas del juego de la economía política global o de un acuerdo eminentemente comercial. La existencia, los fundamentos, racionalidad, y funciones de lo que hemos venido llamando el Triángulo Atlántico entre los Estados Unidos, la Unión Europea, América Latina y el Caribe, y la existencia, relevancia, y alcance de este triángulo respondería a cuatro grandes razones o a cuatro posibilidades, si me permiten formularlo también así.

El primero de ellos, que se ha mencionado esta mañana, es la razón de identidad basada en el supuesto de que estos tres actores comparten valores similares que los singularizan en el plano internacional, y que se mantienen unidos a partir de los valores occidentales en un mundo que se anuncia post occidental.

Una segunda razón, permítanme llamarla la razón cosmopolita, es la que vincularía a estos tres actores para dar respuestas conjuntamente a los desafíos de la gobernanza global en un mundo transnacionalizado e interdependiente.

La tercera sería la razón pragmática, vinculada a intereses económicos por los que esos tres actores cooperarían mediante instrumentos primordialmente económicos, para una mejor inserción internacional frente al proceso de desplazamiento del poder económico hacia el área Asia-Pacífico.

Y una cuarta razón funcional que respondería a algo más limitado, a las exigencias de cooperación sectorial allá donde hay lógicas funcionales que así lo demandan.

Muy brevemente, permítanme examinar cada una de estas cuatro lógicas.

En la primera de ellas, se parte del supuesto de que los tres vértices del triángulo comparten una base de valores comunes, y así se ha venido señalando de manera insistente en las declaraciones, comunicados conjuntos, que han ido emanando de las cumbres que, dos a dos, nunca los tres, conjuntamente han ido produciendo. Estos valores enraizados en la tradición occidental son bien conoci-

dos: son los propios del internacionalismo liberal, aunque cada parte le venido añadiendo unos marcados acentos estadounidenses, latinoamericanos y europeos.

En un contexto internacional con países emergentes que no siempre comparten esos valores, en un sistema internacional que se presenta con una creciente fisionomía post occidental, la definición occidental de estos tres actores es un rasgo singular de su identidad y de su práctica política, y podemos preguntarnos si es fuente de legitimidad e influencia internacional; porque es aquello que nos hace distintos. Hay corrientes, ustedes lo saben, en las relaciones internacionales, que dicen que la política exterior solo responde a intereses. Evidentemente, yo no comparto esta simplificación. La política exterior responde a más factores y tiene que ver también con los valores y con las identidades de los actores internacionales, y esos elementos ideacionales están muy relacionados: no se está el mundo igual siendo China, siendo la Unión Europea, siendo España, siendo Estados Unidos, siendo América Latina o siendo Brasil. Esos factores singularizan y diferencian más allá de los intereses de cada cual. Y en cada uno de estos últimos actores hay una base común, más allá de los acentos, que podíamos resumir como “occidental”.

Ahora bien, fundamentar la existencia del triángulo sobre una identidad y unos valores comunes plantea una cuestión ineludible. La identidad siempre se establece en relación a terceros, al otro, a la alteridad, al que es diferente porque no los comparte. En este caso se ha afirmado que ese “otro” está fuera del Triángulo Atlántico y que los valores que promueven la Unión Europea, América Latina, Estados Unidos, son muy similares; así parece en muchos

casos, pero también cabría preguntarse si eso es así, y si viene refrendado por la práctica política, porque en la historia reciente, la relación de estos tres actores parecería demostrar que en muchos casos el “otro” no ha estado fuera, sino dentro del propio triángulo.

La relación birregional entre la Unión Europea y América Latina nace en los años 80, cuando América Latina tiene que buscar en sus socios europeos otro actor occidental que presente una política diferenciada de los Estados Unidos, y es bien conocido que, en el debate político de América Latina, algunas fuerzas sociales y políticas han tendido a mirar hacia Estados Unidos como referente, mientras que otros actores han tendido a mirar hacia Europa como alternativa en términos de los modelos de sociedad y de la relación entre estado-mercado.

No comparto la idea de que los otros están necesariamente fuera; ahora, si eso es así, la pregunta es si realmente vamos a lograr un acuerdo, y si el Triángulo Atlántico se va a erguir en ariete o adalid de Occidente; si se va a poner la coraza y el morrión para ir por el mundo combatiendo en favor de las ideas democráticas y de los derechos humanos contra de aquellos que no comparten esos valores. Porque si eso es así, parte del trabajo está entonces dentro del propio Triángulo, donde no compartimos en este momento muchos de los supuestos sobre lo que es el orden liberal y la propia naturaleza de la democracia, y como muestra de ello, muchos de los actores de ese Triángulo tienen que adjetivar la democracia y tenemos un importante debate sobre ello.

Me ha llamado la atención que en el curso de este encuentro no se haya hecho hoy referencia al caso Snowden. El caso Snowden, o mejor dicho, el caso de las escuchas ilegales que ahora se quiere presentar como el caso del señor Snowden, que es el que ha hecho pública la falta y no el que la ha cometido, va más allá de los rasgos novelescos y de los elementos inmediatos que pueda presentar, incluso **más allá de las escuchas mismas. Este caso** refleja es un problema de hondo calado respecto al Triángulo Atlántico y su posicionamiento en el mundo, ya que si efectivamente **éste** se erige como un adalid o ariete de los principios democráticos, lógicamente debe actuar en consecuencia.

Permítanme que lo relacione brevemente con la gobernanza de Internet, que es uno de los aspectos que toca este caso. Estados Unidos, con el apoyo de Europa, se ha presentado en muchos casos ante China, ante Rusia, ante Irán, y ante otros muchos actores, como el adalid de las libertades individuales y de las libertades democráticas en la gobernanza de Internet; es más, se ha defendido que incluso el sistema de asignación de nombres de ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) se haya privatizado a través una ONG estadounidense, porque es un mecanismo para garantizar las libertades democráticas dentro de Internet. Siempre hemos defendido la gobernanza democrática de Internet a través de este sistema, como garantía de las libertades, frente a otros países que han reclamado un régimen que dé a los estados muchas más atribuciones para controlar lo que los ciudadanos hacen a través de la red. Eso es lo que hemos venido haciendo.

**¿Cómo queda esa posición de principios ante** esos actores después de lo ocurrido con el caso Snowden? La próxima vez que se reúna una cumbre para hablar de la regulación internacional de Internet, esos dobles raseros y la hipocresía occidental hará que el argumento democrático y de la preservación de los derechos y libertades individuales se vea privado de credibilidad y legitimidad, y esa defensa será mucho más difícil.

La razón cosmopolita tiene que ver con la gobernanza del sistema internacional. Aquí nos encontramos con que, si bien todos compartimos el compromiso con el multilateralismo eficaz y reconocemos su necesidad para hacer frente a las interdependencias, a la necesidad de provisión de bienes públicos globales, esas referencias al multilateralismo están en todos los documentos de todas las cumbres, independientemente de quiénes participen en ellas. Pareciera existir en este ámbito lo que los antropólogos y los sociólogos llaman “el efecto Rashomon”, un nombre tomado de la célebre película de Akira Kurosawa de 1950; un efecto que alude al hecho de puede haber amplio acuerdo respecto a la relevancia de un acontecimiento, pero también existirán relatos y narrativas completamente diferentes respecto a la relevancia de ese acontecimiento y cómo este se interpreta. A la hora de la verdad, hay una visión del multilateralismo de carácter hegemónico por parte de Estados Unidos, que se resiste a ceder poder y a modificar reglas, y por decirlo de una manera radical, a esa “descolonización del derecho internacional” que reclaman algunos países en desarrollo y que exigiría revisar las normas internacionales, una redistribución del poder de voto, la democratización del Consejo de Seguridad, etc.

Hay también un multilateralismo normativo de la Unión Europea basado en valores, pero no siempre consistente con su **práctica**; y hay un multilateralismo defensivo, a veces revisionista, de los países emergentes y de América Latina en particular, que se resiste a aceptar que, como países emergentes, el multilateralismo no es solamente el lugar donde defender la soberanía y pedir dinero por agravios históricos y por las asimetrías norte-sur, sino que es el marco en el que también hay que adoptar responsabilidades colectivas, porque aunque se pertenezca al “Sur global”, también se tiene mucho en juego en la gobernanza del sistema internacional.

Más allá de esta reflexión, el hecho cierto es que hay diferencias importantes y que la agenda de concertación en torno a asuntos multilaterales es más reducida de la que en principio podía deducirse de estos entusiastas cantos al multilateralismo eficaz que encontramos en muchas de las declaraciones emanadas de las cumbres.

No me voy a referir a la razón pragmática y al papel de los acuerdos comerciales para posicionar a ambas partes frente a Asia, porque lo he hecho anteriormente.

Muy brevemente mencionaré que existe, no obstante, una agenda muy amplia de áreas de cooperación funcional en las que esa cooperación es posible en ámbitos como políticas de competitividad, cohesión social, conocimiento, ciencia y tecnología, conservación del medio ambiente; aspectos en los que es posible el acuerdo, pero para los que no es necesario un diálogo político de alto nivel, ni sería tampoco necesario establecer acuerdos de asociación, porque pueden ser resueltos con medios mucho más a mano por parte de los responsables diplomáticos.

Concluyo con una metáfora musical: cada actor gusta de tener su propia orquesta y su propia música, en particular en América Latina, que parece estar descubriendo las leyes de la armonía al acompañar sus distintas melodías a través de proyectos como la CELAC y UNASUR. Esas orquestas, latinoamericana, europea, estadounidense, gustan reunirse a tocar de cuando en cuando, pero de dos en dos. Que tengan un detallado programa de actuaciones cada año, con todas las cumbres que vienen realizándose, no impide que surja un inusitado interés para hacer experimentos musicales con otros músicos asiáticos; aunque no es fácil porque ni siquiera se comparte la misma notación musical. En esas reuniones, las partituras no tienen a veces los mismos acordes ni arreglos similares, pero a pesar de ciertas disonancias, logran dar algún concierto aceptable con desigual éxito de crítica y público... Pero lo que nunca han logrado hacer, es reunirse a tocar los tres, pues quizás saben que el resultado sería discordante y casi cacofónico. Y aunque no son muy conscientes de ello, sus partituras también están bastante ajadas y amarillentas y necesitarían de nuevas composiciones. Quizás las razones antes expuestas permitan que aparezcan nuevas piezas que lleven su producción musical a responder a nuevas demandas, las de un público más selecto y exigente, con más ofertas y un gusto más cosmopolita, como el que se ha conformado a través de la globalización.