

**Departamento tematico
Políticas Externas**

**LA ESTRATEGIA DE TRIANGULACIÓN
UE-ALC-ASIA**

**UN NUEVO IMPULSO PARA LAS RELACIONES
EUROPEO-LATINO AMERICANAS?**

ASUNTOS EXTRANJEROS



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN

DIRECCIÓN B

- DEPARTAMENTO DE ASESORAMIENTO -

NOTA DE INFORMACIÓN

La estrategia de triangulación UE-ALC-ASIA

- un nuevo impulso para las relaciones

Europeo-Latino Americanas?

EXPO/B/AFET/2007/46

PE 385.568

Abril de 2008

ES

Esta nota de información ha sido solicitada por la comisión de asuntos extranjeros del Parlamento europeo (AFET).

El presente documento se publica en las lenguas siguientes: español (original), francés, inglés.

Autor: Dr Klaus BODEMER

Funcionario responsable: Pedro NEVES
Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión
Policy Department WIB 06M 077
rue Wiertz
B-1047 Brussels
E-mail: <mailto:pedro.neves@europarl.europa.eu>

Manuscrito concluido el 29 de abril de 2008.

Pueden solicitarse copias mediante correo electrónico: <mailto:xp-poldep@europarl.europa.eu>

Bruselas, Parlamento Europeo, abril de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente la posición del Parlamento Europeo.

Este estudio está disponible en el Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

© Comunidad Europea, 2008.

Se autorizan la reproducción y la traducción, excepto con fines comerciales, siempre que se mencione expresamente la fuente, se informe previamente al editor y se entregue un ejemplar de la publicación.

INDICE

| | |
|---|----|
| Resumen Ejecutivo | 4 |
| 1. Introducción | 5 |
| 1 El diálogo político entre Europa y América Latina | 5 |
| 1.1 El „Proceso de San José“ - De una historia de éxito a la rutina diplomática | 5 |
| 1.2 El diálogo político de la UE con el Grupo de Río y las Cumbres bi-regionales - mucho ruido, pocas nueces? | 9 |
| 1.3 Un balance crítico del diálogo político euro-latinoamericano según sus funciones centrales. | 11 |
| 1.4 El origen del diálogo político y su lógica político-institucional como factores explicativos de su contenido restringido | 13 |
| 1.5 Hacia un diálogo renovado - algunas propuestas | 14 |
| 2. La estrategia de triangulación UE-LAC-Asia: origen, ideas básicas, implementación | 15 |
| 2.1 El contexto: Los cambios recientes en el sistema internacional y sus reflejos en las relaciones europeo-latinoamericanas | 15 |
| 2.2 Los primeros pasos conceptuales y prácticos hacia una relación triangular - el rol pionero de España | 18 |
| 2.3 Evaluación de la iniciativa española y su posible transferencia al nivel europea | 21 |
| 2.4 Conclusiones y opciones | 24 |
| 2.4.1 Elementos de una estrategia trilateral pragmática, realista y de bajo perfil | 24 |
| 2.4.2 Anotaciones finales - y una advertencia | 24 |
| Anexo | 27 |
| 1. Abreviaciones | 27 |
| 1. Bibliografía | 29 |

Resumen ejecutivo

El diálogo político, iniciado hace casi dos décadas y media con el llamada „Proceso de San José“, constituye, sin ninguna duda, una de las bases más sólidas de las relaciones euro-latinoamericanas. En el marco de un debate interno sobre un fortalecimiento de las relaciones birregionales y como respuesta a cambios coyunturales y estructurales en el ámbito internacional surgió desde comienzos de este siglo la idea, ampliar este diálogo birregional hacia un diálogo trilateral o triangular, incluyendo Asia como tercer jugador en el tablero.

El texto, aquí presentado, pregunta si esta estrategia podrá ser un paso relevante hacia un diálogo renovado y una asociación estratégica entre ambas regiones. El punto de partida (primera parte) es la evaluación de los diálogos más importantes de las relaciones euro-latinoamericanas, del diálogo entre UE y el Istmo centroamericano (el Proceso de San José), los encuentros entre la UE y el Grupo de Río y, finalmente, de las Cumbre Euro-Latinoamericanas. Punto de referencia de esta evaluación son las tres diferentes funciones que un diálogo político, visto desde una perspectiva conceptual, debe cumplir: *agenda setting*, racionalización e institucionalización. El hecho de que estas funciones en las relaciones birregionales entre la UE y AMC son cumplidos sólo parcialmente tiene que ver, por lo menos en parte, con el origen del diálogo y su lógica político-institucional. Ambos fenómenos restringen el marco de maniobra para un diálogo renovado.

A algunas propuestas al respecto sigue en la segunda parte del *Briefing Paper* la descripción y evaluación de la estrategia triangular entre la UE, América Latina y Asia. Es obvio que también una estrategia de este perfil, iniciado por diplomáticos y académicos españoles en años recientes, debe tener en cuenta los cambios en el entorno regional e internacional. Una triangulación que va más allá de una colección de ideas y supuestos y dispone de los requisitos necesarios para su implementación en el ámbito político exige mayores esfuerzos de investigación empírica sobre los tres lados del triángulo y sus relaciones mutuas y un intercambio fluido entre esta investigación y el ámbito político.

Introducción

El diálogo político, uno de los tres pilares de las relaciones euro-latinoamericanas (los otros son las relaciones económicas- comercio e inversiones - y la cooperación al desarrollo), iniciado hace dos décadas y media en San José, Costa Rica, y desarrollado en los acuerdos de cooperación de las diferentes generaciones, forma, sin ninguna duda, una de las bases más sólidas de las relaciones euro-latinoamericanas. Se trata, además, de un elemento diferenciador que en ninguno de los tratados de EEUU con socios latinoamericanos está incluido. Independiente del juicio sobre el valor de este diálogo para las relaciones birregionales, surgió en los tiempos recientes en ámbitos tanto académicos como políticos, sobre todo en España, la idea, parcialmente transformada en propuestas concretas, ampliar este diálogo birregional hacia un diálogo trilateral o triangular, incluyendo como tercer jugador en el tablero Asia. Se trata de una idea que de primera vista parece seductor y una respuesta casi lógica al nuevo mapa geopolítica mundial, en el cual nuevos actores emergentes, sobre todo en Asia, están atrayendo cada vez más la atención de los políticos, empresarios y académicos.

La elaboración siguiente consiste de dos partes El capítulo 1 presenta un balance del los tres diálogos políticos centrales de la UE con ALC: del diálogo EU-América Central - el llamado **“Proceso de San José”** (1.1) - , del diálogo **UE-Grupo de Río** (1.2) y de las **Cumbres Euro-Latinoamericanas** (1.3). A la evaluación de estos tres diálogos (1.4) y como respuesta a los señales de su agotamiento en los años recientes se agregarán algunas observaciones en cuanto a sus límites y su lógica político-estructural (1.4) y algunas propuestas de un diálogo renovado (1.5).

En el capítulo 2 discutimos el origen, ideas básicas y cuestiones de implementación de una **estrategia triangular UE-ALC-Asia**, tomando en cuenta cambios recientes en el sistema internacional y sus reflejos en las relaciones europeo-latinoamericanas (2.1). Un lugar destacado ocupan en este debate algunas iniciativas pioneras de expertos y diplomáticos españoles (2.2). Su evaluación (2.3) nos lleva a la pregunta final, si ellas son transferibles al nivel de la UE y cuales podrían ser elementos centrales de una estrategia trilinguar UE-ALC-Asia pragmática, realista y de bajo perfil (2.4).

1 El diálogo político entre Europa y ALC

1.1 El „Proceso de San José“ - De una historia de éxito a la rutina diplomática

El diálogo político entre la Unión Europea y Centroamérica, que fue puesto en marcha hace 25 años, es el mecanismo más antiguo de este tipo de intercambio entre Europa y ALC. Iniciado con la primera conferencia biregional el 18 de septiembre de 1984 en San José, Costa Rica, el Proceso de San José se convirtió en un foro que dio un impulso determinante a las relaciones mutuas. El motivo que suscitó este proceso fue la voluntad explícita de ambos lados de pacificar Centroamérica con sus estrategias parciales: desmilitarización, retiro de las tropas ajenas e iniciación del diálogo entre los partes en conflicto. Además hubo la intención de promover el proceso de democratización en la región, que todavía era embrionario, como una contribución a la estabilidad política y al respeto por los derechos humanos. Con el fin de fortalecer estos objetivos políticos y de

vincularlos con el desarrollo socioeconómico a largo plazo, los líderes europeos apuntaron sobre todo al proceso de integración (Bodemer 1986,46 y ss.).

El Gobierno de EEUU miró con abierta desconfianza el compromiso europeo en Centroamérica y a veces lo comentaba con duras críticas. Responsable de ello eran las percepciones divergentes de la crisis en ambos lados del Atlántico. La tesis básica de los europeos era que la crisis centroamericana radicaba en primer lugar en el desequilibrio estructural del desarrollo económico y social por lo que había que poner el énfasis del compromiso europeo en el apoyo económico y político. En el ámbito económico se estaba convencido de que sólo el desarrollo y la unión económica garantizarían la estabilidad política a largo plazo. Por esta razón, se puso singular atención en el apoyo al desarrollo y en este contexto sobre todo en proyectos regionales en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Con relación a los aspectos políticos se enfatizó que los mismos países tendrían que resolver los conflictos existentes y que la forma más oportuna del apoyo europeo se concretizaría a través de la ayuda indirecta, es decir la asistencia a los esfuerzos por la paz.

El enfoque de la percepción europea de la crisis, orientado hacia la injusticia social como factor central de amenaza chocó con la argumentación geoestratégica del gobierno norteamericano que interpretó los problemas en Centroamérica casi exclusivamente en las categorías del conflicto Este-Oeste y los términos de la seguridad nacional. Ante este trasfondo, los procesos de democratización en la región fueron interpretados como peligrosos, puesto que atentaban contra el *status quo*.

Aunque algunos gobiernos conservadores de Europa tuvieron cierta comprensión de la dura orientación impuesta por la administración Reagan hacia Centroamérica y advirtieron del peligro que en el patio trasero de los EEUU se establecieran gobiernos comunistas, por lo que en un caso de conflicto podrían verse amenazadas las vías vitales para el reabastecimiento entre los EEUU y Europa, se impuso entre la mayoría de estos gobiernos la estrategia de disminución de las tensiones expresada en el Proceso de San José.

La dinámica y el itinerario del dialogo establecido en el Proceso de San José fueron influenciados esencialmente por los cambios a nivel regional y en la economía mundial, así como por el perfil de los intereses de las fuerzas involucradas. Los **temas de paz y democratización** imprimieron su cuño a esta primera fase de la cooperación internacional. El resultado palpable de este periodo fue el apoyo al proceso de paz subregional que fue concluido con la firma del Convenio de Esquipulas II el 7 de agosto de 1987.

Desde la conferencia inicial, los ministros del exterior europeos y centroamericanos se encontraban cada año rotativamente en un país europeo o centroamericano, con la intención de ampliar la cooperación biregional para así contribuir al desarrollo económico y social del istmo centroamericano.

El año 1990 marcó el comienzo de una nueva época en el Proceso de San José, expresión del cambio en el entorno regional e internacional. Para Centroamérica, el fin de la Guerra Fría significó al mismo tiempo la finalización de los conflictos ideológicos. De esta manera se abrió el camino para soluciones pragmáticas de negociación. Con la conclusión de la paz en El Salvador y Nicaragua, también el muy difícil proceso de transición en Guatemala recibió nuevos impulsos. Los procesos de cambio regionales e interregionales a comienzos de los años 90 condujeron a una **mayor acentuación en las políticas económicas y de desarrollo**. Cuestiones como el crecimiento económico, la equidad en la distribución, así como de la competitividad de las economías

centroamericanas se convirtieron en el centro del interés. Este cambio en el punto central fue acentuado además por el hecho de que el compromiso de los EEUU en la región se aflojó de forma perceptible y la Unión Europea y sus Estados miembro ahora llevaron la carga principal del apoyo al desarrollo.

En el ámbito económico, la UE concluyó un convenio comercial con el istmo que incluyó la mayoría de los productos agrícolas de la región (excepto el banano). Finalmente, un salto cualitativo significó la firma de un convenio de cooperación de la "tercera generación", el primero de este tipo que la Unión Europea celebró con una subregión. Este convenio firmado en febrero de 1993 en la novena conferencia de ministros de San José en El Salvador, además de los tradicionales campos de acción prioritarios de la cooperación económica y de políticas de desarrollo, incluyó programas complementarios de la cooperación científica y tecnológica, de la protección del medio ambiente y de la lucha contra el narcotráfico.

A mediados de los años 90 se multiplicaron las voces que advirtieron contra la rutina y la desaceleración del diálogo y abogaron por su reforma. El factor desencadenante fue la décimo primera conferencia de ministros el 23/24 de febrero de 1995. Tres objetivos debían determinar la nueva etapa del Proceso de San José y al mismo tiempo constituir los ejes prioritarios de la cooperación: la **consolidación del Estado de derecho** en la región; la **estabilización social** y la **eliminación de desigualdades** y, finalmente, la **integración de Centroamérica en la economía mundial**.

Hubo cambios también con respecto a los mecanismos de diálogo. En San José XII (en Florencia, el 25 y 26 de marzo de 1996), por iniciativa de la Comisión Europea y en concordancia con la mayoría de los gobiernos centroamericanos, se decidió **cambiar el formato**: En vez de los encuentros anuales al nivel ministerial hubo desde entonces reuniones al mismo nivel cada dos años y reuniones con la *tróika* el otro año. Esto facilitó una preparación más cuidadosa de los encuentros y por lo tanto resultados más concretos.

También cambiaron los temas. El diálogo tenía su origen en la política de seguridad. De ahí, la agenda fue bastante clara: buscar mecanismos para superar la situación de guerra imperante en la región, atacando al mismo tiempo algunas de las causas estructurales que habían dado al conflicto. En el plano económico, la cooperación para el desarrollo jugaba un rol eminente como vehículo para aliviar parte del costo social derivado del conflicto armado, relegando a un claro segundo plano el debate sobre las relaciones comerciales entre ambas regiones. Se trataba para ambas partes de establecer un contrapeso a la política belicista de gobierno norteamericano. Esta política fue para la UE y sus países miembros además parte de la política de distensión, practicada por Europa en el marco de la Guerra Fría (Carrera, F., 1995, 287 y s).

Ya desde mediados de los años 90, el diálogo ha perdido mucho de sus impulsos iniciales y entró en una **fase de estancamiento**. Eso tenía que ver con intereses y expectativas divergentes de ambos lados: Para los socios centroamericanos, la discusión sobre el **acceso a mercados afuera de la región** fuera el eje central, relegando a un segundo y tercer plano las cuestiones de cooperación, democratización, medio ambiente, derechos humanos y estándares sociales. La UE, por su parte, continuó remitiendo el tema de comercio (incluso la PAC) a los marcos multilaterales (GATT, OMC), priorizando en su agenda con el istmo los temas de democratización y cooperación. El resultado fue una **suerte de diálogo de sordos** lo que atribuyó aún más a debilitar el Proceso de San José.

Desde finales del siglo XX se observa - como reacción al entorno internacional cambiante y los llamados “nuevos desafíos”- un cierto **desplazamiento del énfasis de los temas inter-regionales a las cuestiones internacionales**, con el objetivo latente de fortalecer el sistema multilateral y multipolar como contrapeso a la pretensión de hegemonía unilateral por parte de los EE.UU. Temas al respecto fueron la **reforma del Consejo de Seguridad**, la **instalación de la Corte Internacional de Justicia**, la **lucha anti-droga y anti-terrorista**, **intervenciones humanitarias**, **misiones de paz y desarme**. A eso se agregó un lenguaje común en favor de la **democracia representativa** (frente a tentaciones populistas) y la necesidad de enfrentar más decididamente la **deuda social** acumulada, un tema, que desde la Tercera Cumbre biregional en Guadalajara (en mayo 2004) ocupa un lugar privilegiado en la agenda política euro-latinoamericana.

Entre los analistas del proceso de diálogo creció más y más la convicción que la forma de este (como de otros) diálogos políticos debería cambiar en primer lugar en relación a los actores que participan del mismo. Se argumentaba, que la única manera de hacer creíble los consensos en torno a la democratización es **haciendo partícipe** de los mismos **a las organizaciones sociales** que, más allá del débil sistema de partidos políticos centroamericanos, representan los intereses de diferentes estratos de las sociedades de la región. Un diálogo tripartido de este índole podrá abrir los espacios para nuevos consensos, de esta manera ampliar la base de legitimación del proceso de democratización y ofrecer nuevas oportunidades de cooperación. Por otro lado, a pesar del hecho de que los ajustes de este índole tuvieron impulsos positivos, parece hoy en día claro que el diálogo euro-centroamericano no va a recuperar plenamente el terreno perdido porque este diálogo político ya no es más el centro de las relaciones, por el fin del proceso de paz y los avances en la democratización y reforma económica.

No es casual, por eso, que este diálogo ya hace algunos años **se centra más en aspectos de cooperación tecnológica y comercial**. Por ser temas menos „políticos“, se pueden utilizar niveles más técnicos - como la Comisión Mixta y el Foro de Comercio -, que obviamente también son niveles más bajos. Por el otro, el diálogo con la *Tróika* es una forma de mantener un diálogo a un alto nivel, sin involucrar a tantos actores. Pero también aquí, el diálogo es más operativa que en los años pasados, sobre todo tomando en cuenta que la UE tiene entretanto 27 miembros. Sea como fuera, también en el futuro tanto temas como mecanismos deben ser abordados de manera creativa en razón de los cambios que están enfrentando ambas regiones.

Frente al impasse en el cual se encuentra el diálogo de San José y nuevos desafíos en el ámbito interno y externo de ambas regiones desde el comienzo del siglo XXI, se hicieron patentes cambios en sus contenidos y su forma. Con respecto a los temas, la Declaración Final y el Plan de Acción de la Primera Cumbre Europeo-Latinoamericana en Rio de Janeiro (en junio 1999) había promulgado una larga lista. Ambos lados se pusieron en octubre del año 2000 de acuerdo sobre algunos pocos (viejos y nuevos) áreas de acción. Los nuevos fueron la cooperación en foros internacionales, el sistema internacional de finanzas, cuestiones de *gender*, la sociedad de información, y la formación.

En **resumen** se puede decir que los países europeos pusieron en marcha con América Central, a raíz de su activa participación en los primeros años de los 80 en el proceso de paz en la región, un diálogo político que es uno de los activos más destacados de la relación entre ambas subregiones y - como el Parlamento Europeo en 1997 ha subrayado - uno de los mayores éxitos de la política exterior europea.

Sobre la base de esta experiencia con el istmo centroamericano, se han desarrollado hasta hoy día no menos de ocho diálogos políticos con diferentes socios.

1.2 El diálogo político de la UE con el *Grupo de Río* y las Cumbres birregionales - mucho ruido, pocas nueces?

Al lado del Diálogo de San José que se limitaba a Centroamérica, a finales de los años 80 se conformó un segundo socio de diálogo, el Grupo de Río, que se refirió a todo el subcontinente latinoamericano. A este primer mecanismo de diálogo birregional se agregó, finalmente, en 1998 un segundo: las Cumbres Euro-Latinoamericanas.

En diciembre de 1986 emergió del Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y del llamado "Grupo de Apoyo" (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) el "Grupo de los Ocho", que a partir de 1989 se llamó Grupo de Río (para detalles Milet, P., V.; Ramírez, S., 1999, Van Klaveren, A., 2001).

Desde el inicio, el Grupo de Río mantuvo relaciones estrechas con la Unión Europea: primero (desde 1987) mediante encuentros informales de ministros en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se realizaron cada mes de septiembre en Nueva York y desde la "Declaración de Roma" en 1990 en forma institucionalizada. Desde entonces, los ministros del exterior de ambos lados se encontraron cada año alternativamente en Europa y ALC. Además mantuvieron las reuniones periódicas en Nueva York en el marco de las Asambleas Plenarias de las Naciones Unidas y se añadieron reuniones para tratar temas específicos.

El interés en mantener este diálogo tiene **múltiples motivos** en ambos lados. Para los latinoamericanos, el diálogo significa sobre todo el reconocimiento como interlocutor en pie de igualdad por una de las potencias económicas más fuertes del mundo industrializado. Al mismo tiempo, la profundización del diálogo político con los europeos sirve a los socios latinoamericanos como contrapeso a la hegemonía de los EE.UU en la región, al fortalecimiento de la capacidad de negociación en la arena internacional y a la diversificación de las relaciones exteriores.

A su vez, la Unión Europea simpatizaba desde el inicio con el Grupo de Río, más aún porque los europeos ya habían apoyado en el marco del Proceso de Contadora incondicionalmente las iniciativas políticas para la paz de sus miembros fundadores. La nueva dinámica del proceso de integración latinoamericano alentó además a la UE de explicar mejor sus propias experiencias de integración a los latinoamericanos. Además de los "clásicos" temas políticos y económicos de las relaciones biregionales, los temas de la protección del medio ambiente, el narcotráfico y la política de seguridad estaban en la agenda.

En el tema del **narcotráfico** se tematizaron tanto la producción, el comercio como el consumo. A nivel operativo, el interés de los europeos se concentró principalmente en la sustitución de los cultivos destinados a la producción de estupefacientes y en acciones de prevención, complementariamente en la ampliación del régimen de nación más favorecida y en un acceso más fácil al mercado europeo para una gran parte de los productos agrarios que proceden de los países productores de la hoja de coca.

En el tema de la **seguridad**, que en el transcurso de los años se debatía periódicamente en el diálogo biregional, la discusión se concentró en los años 90 en cuestiones como la reducción de los gastos para armamento y los sistemas de armas convencionales, la no proliferación de armas de destrucción en masa, conflictos en

países terceros, conflictos entre Estados, guerras civiles y terrorismo, así como en medidas destinadas a fomentar la confianza.

Los potenciales temas conflictivos entre ambas regiones fueron limitados: Por un lado se refirió en 1982 al conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Falkland/Malvinas, por otro al de Guatemala y Gran Bretaña por Belice. En ambos conflictos las posiciones de ambos lados embocaron en un entendimiento. Con relación a Cuba y sus relaciones muy conflictivas con los EEUU, la UE y el Grupo de Río tomaron posiciones muy similares. Por un lado se condenaron las violaciones de los derechos humanos en Cuba y se expresó la voluntad de apoyar la transición hacia la democracia, por el otro, sin embargo, se criticó la política del embargo de los EEUU y la *Ley Helms/Burton* (para detalles véase Gratius, S., 2003).

En los últimos años se desarrolló, como expresión del interés común en la paz y la seguridad, un diálogo específico acerca de las **políticas de seguridad en un sentido amplio**. Se evidenció que a pesar de los divergentes parámetros de la situación en que se basan las políticas de seguridad, en ambas regiones existe una serie de coincidencias que facilitan la formulación de posiciones concertadas. Así, ambos lados basan sus políticas de defensa y seguridad en la alianza con los Estados Unidos, a pesar de que los mecanismos institucionales y el grado de vulnerabilidad difieren. Otra cosa en común es el peso que ambos lados adjudican a un proceso de integración que apunta, más allá de la creación de zonas de libre comercio, a un mercado común y como objetivo a largo plazo a la integración política. De acuerdo a la convicción de ambos lados, un proceso de integración amplia, definido de esta forma, tiene forzosamente también una dimensión de políticas de seguridad. De esta manera, la integración regional, la consolidación democrática y la seguridad son entendidos como una unidad integral (Bodemer, K., 2000).

Frente al peso que ambos lados dan en tiempos recientes a los temas de la **pobreza, desigualdad y exclusión social** merece ser mencionado, finalmente, una decisión, tomada en marzo 2003 en la XI Reunión Ministerial de la UE con el Grupo de Río. En la *Declaración Conjunta* fue subrayado en especial la importancia creciente del tema de la **cohesión social** y la **gobernanza democrática** en las relaciones euro-latinoamericanas. En esta reunión, el Comisario Chris Patten propuso hacer de la cohesión social el tema central de la Tercera Cumbre UE-ALC a celebrarse en Guatimalajara / México en mayo de 2004. Además, por propuesta del gobierno de Brasil, se aprobó priorizar en la agenda de dicha Cumbre los temas sociales como la reducción de la pobreza y la creación de empleos. Respecto la guerra en Irak cuyas implicancias han conducido a ciertas turbulencias en las relaciones tanto de ALC con EE.UU, como en las relaciones nordatlánticas merece mencionarse que la Declaración Conjunta Grupo de Río - UE se refirió también a esta guerra, expresando la confianza en un rápido fin del conflicto con el mínimo de pérdidas de vidas humanas. La Declaración subrayó, además, la importancia del multilateralismo y el rol central que debe jugar la ONU durante y después de este conflicto. Con este pronunciamiento fue subrayado, otra vez más, la alianza firma entre Europa y ALC en pro del multilateralismo, del rol destacado del sistema de las Naciones Unidas en el orden Post Guerra Fría y la oposición de europeos y latinoamericanos contra cualquier intento de un unilateralismo hegemónico del gobierno de Bush (http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/28_03_=3.htm).

1.3 Un balance crítico del diálogo político euro-latinoamericano según sus funciones centrales.

Para hacer un balance realista de los tres diálogos políticos euro-latinoamericanos, aquí tratados, nos preguntamos en lo siguiente por las funciones que estos diálogos desde una perspectiva conceptual pueden cumplir para después verificar si las han cumplido en la realidad política. Siguiendo una investigación reciente de José Antonio Sanahuja (Sanahuja, J.,A., 2007, 25-27), cabría mencionar las siguiente funciones del diálogo político para después evaluar su grado de implementación en los procesos de diálogo político euro-latinoamericano:

(1) Definición y control de la agenda (*agenda setting*).

Tanto el diálogo UE-Grupo de Río, como las Cumbres birregionales **han cumplido** esta función **sólo parcialmente**, más bien se autolimitaron, según los diferentes intereses de las partes y la necesidad ponerse de acuerdo a posiciones comunes con un denominador común mínimo. Eso significa que cuestiones “calientes” como comercio, deuda o los nuevos desafíos de seguridad quedaron en gran parte fuera de la agenda. Esta autolimitación caracteriza en primer lugar el diálogo UE-Grupo de Río. Las Cumbres, iniciadas desde 1999, en principio descartan esta restricción temática, más bien deberían, como el “Informe Salafranca” subrayó, establecer “una agenda política ampliada” que abarca cuestiones, políticamente importantes y sensibles, como la seguridad, la prevención de conflictos, o las migraciones. Correspondientemente, sus agendas políticas fueron más amplias que aquellas del diálogo UE-Grupo de Río y correspondieron a distintos intereses de las partes, y un cierto control de su contenido y alcance. Los países andinos y centroamericanos han utilizado las Cumbres para mandar unos Acuerdos de Asociación, incluyendo áreas de libre comercio, que no respondían a la estrategia inicial de la UE para ambas subregiones. La UE, por su parte, ha reducido - no en última instancia como reacción a la crítica al “supermercado” de temas en las primeras dos Cumbres - la cantidad de temas desde la Tercera Cumbre en Guadalajara y dado una clara prioridad a la cohesión social como eje del diálogo político birregional, no sin cierta resistencia de algunos gobiernos latinoamericanos.

El Consejo y la Comisión han tratado de conectar esta cuestión con ciertos instrumentos de cooperación, descartando otros (el Fondo de Solidaridad Birregional propuesto por el Parlamento Europeo), y dejando al margen de la discusión sobre cohesión social temas “duros” como el libre comercio o la deuda externa (Sanahuja,J., A., 2007: 26). Sin embargo, se han incluido - más allá del tema núcleo de la cohesión social - en las agendas de las Cumbres y las reuniones entre la UE y las diferentes subregiones en tiempos recientes algunos grandes y , sin ninguna duda, importantes temas de las relaciones birregionales y del debate internacional, como la integración regional, el respeto y la defensa de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la reforma del estado, la consolidación del estado de derecho y sus instituciones, la lucha contra la corrupción, la defensa del multilateralismo y el desarrollo sostenible.

(2) Proliferación y relevancia de los canales e instancias de diálogo (racionalización).

El diálogo político tiene lugar en una red multifacética de instituciones y niveles, tanto al nivel inter-regional (las Cumbres Euro-Latinoamericanas e Iberoamericanas, el diálogo UE-Grupo de Río), regional y subregional (Grupo de Río, UE-América Central, UE-Comunidad Andina, UE-Mercosur) como bilateral (UE-Chile y UE-México).

La armonización y concertación de posiciones políticas durante las cuatro Cumbres euro-latinoamericanas (Rio de Janeiro 1999, Madrid 2002, Guadalajara 2004, Viena 2006) no hubiera sido posible sin los diálogos políticos durante los años anteriores. Hoy en día, este instrumento consiste de diálogos de reuniones ministeriales (UE-Grupo de Río, UE-Mercosur, EU-Chile, UE-México, Diálogo de San José), las conferencias interparlamentarias y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y otros actores como las empresas y las administraciones regionales y locales. A pesar de ciertos esfuerzos de racionalización no se pudo evitar que en algunos casos los arcos de diálogo se superponen y duplican y, paradójicamente, en otros casos no existen marcos adecuados, y hay que recurrir a canales diplomáticos bilaterales clásicos o a foros *ad hoc*, como por ejemplo ocurre con el proceso de Paz de Colombia, o con las organizaciones sociales que consideran que no tienen la presencia adecuada.

(3) Eficacia del diálogo (institucionalización).

Como las cuatro Cumbres pasadas y las reuniones entre la UE y el Grupo de Río en su historia de más de veinte años han ilustrado, estas reuniones „son útiles para crear audiencia y dar más visibilidad a las posiciones políticas de ambas partes ante los temas más acuciantes de la agenda internacional“ - pero solo si se trata de temas que no son realmente conflictivos entre los participantes - sin embargo, la dinámica y el formato de este compromiso multilateral y el tipo de reuniones no permiten traducirlo a hechos concretos. Los resultados de estas reuniones son, como regla, **excesivamente genéricos y no permiten adoptar acuerdos concretos**. Para citar otra vez a Freres y Sanahuja: „En el trabajo previo (de las Cumbres) apenas se considera la agenda multilateral, y a menudo sólo se actúa de manera reactiva. Se siguen utilizando los mecanismos clásicos - la negociación diplomática en Nueva York o Ginebra - con muy poca participación de la Comisión Europea, sin debates ni toma de posición en las instancias latinoamericanas de concertación política, y no existe trabajo preparatorio a niveles intermedios - altos funcionarios, sectores sociales o académicos - ni mecanismos de seguimiento posterior. Estos hechos explican, en parte, el creciente escepticismo que suscitan las Cumbres y en general esta modalidad de diplomacia multilateral“ (Freres, C., Sanahuja, J.A., 2005).

Para ser justo: **Una gan parte de estas debilidades tienen su propia lógica** y no se puede hacer responsable simplemente a los participantes del diálogo. La amplia gama de temas corresponde a la necesidad tomar en cuenta la diversidad de intereses (y sensibilidades políticas) de las partes involucradas. Para recordarlo: en los diálogos biregionales están involucrados 27 países europeos y alrededor el mismo número de socios latinoamericanos. La falta de mecanismos intermedios y diálogos especializados se justifica con el argumento que falta personal al respecto tanto al nivel de la Comunidad como al nivel de los gobiernos nacionales. A eso se agrega la preocupación (no articulada abiertamente) que cualquier concreción de los temas, tratados en las

reuniones ministeriales o presidenciales de las Cumbres de manera más bien genérica, restringe el margen de maniobra al nivel comunitario y /o de los Estados miembro o obliga (no jurídica-, pero políticamente) a los funcionarios de ambos niveles de ocuparse de su implementación.

1.4 El origen del diálogo político y su lógica político-institucional como factores explicativos de su contenido restringido

Para comprender el contenido restringido del diálogo, tanto al nivel EU-Grupo de Rio, como de las Cumbres, vale la pena mirar al origen del diálogo político y su lógica político-institucional.

El diálogo político surgió, como Ramón Torrent ha documentado recién en detalle, en 1990/91 con ocasión del acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE), celebrado con los países de la EFTA y adquirió la **función de justificar**, a los ojos de la Comisión, **la participación de los Estados miembros en acuerdos mixtos**. Es esta función político-institucional que explica el propio nacimiento del diálogo político como un aspecto de las relaciones bilaterales de la Comunidad y sus Estados miembro con países terceros. El diálogo se ha convertido de este momento en adelante en “una especie de hecho diferencial entre los acuerdos bilaterales “mixtos” y aquellos en los que sólo la Comunidad participa” (Torrent, R., 2005).

Con respecto a las relaciones con ALC, fue en el marco de los debates intra-comunitarios sobre el acuerdo UE-Mercosur (1995), donde se decidió introducir dentro del acuerdo el tema del diálogo político (cuestión donde la competencia de los Estados miembro no era cuestionado) para así facilitar la aceptación por el servicio jurídico de la Comisión el hecho de que los Estados miembro fueron también parte en el acuerdo juntamente con la Comunidad.

Esta historia de origen del diálogo político y su lógica político institucional explican, en gran parte, su naturaleza y su contenido restringido. El diálogo sólo cubre aquellas actividades que se desarrollan dentro del sistema institucional de la Unión, pero no son desarrollados por la Comunidad. La conclusión poco alentadora, pero - como me parece -. realista de Torrent:” El diálogo político de la UE (con terceros países) está condenado, salvo contadísimas excepciones, a la producción de declaraciones con los representantes de países terceros cuya amplitud temática es inversamente proporcional a su capacidad de establecer prioridades y abordar soluciones para problemas significativos” (Torrent, R., 2005: 20 y s). La consecuencia de su naturaleza institucional es, siguiendo a Torrent, que en la realidad política nadie se siente responsable del diálogo político y la Comisión lo ve con gran desconfianza, por parte justificada. El autor concluye: “El diálogo político acaba de convertirse, en buena parte, en una mezcla de, por un lado, cargo de trabajo y , por el otro, rutina que se desarrolla según una pauta de compromisos internacionales ya adquiridas de celebración de reuniones y, como consecuencia, de producción de declaraciones. Cada gobierno deberá tomarse en serio esta actividad durante sus meses de presidencia rotativa del Consejo para, al menos, guardar las formas. Pero, pasada la presidencia, el diálogo político retomará, para cada gobierno, su aire de carga de trabajo más rutina **Si la relevancia política del diálogo político en el campo de las relaciones internacionales es muy pequeña, en cambio su relevancia en el plano estrictamente jurídico-institucional interno es significativo**” (Torrent 2005:21).

A pesar de este juicio crítico y al hecho de que las limitaciones del diálogo y las dificultades para implementar compromisos comunes siguen siendo un desafío pendiente, sería exagerado e injusto decir que los diálogos políticos carecen de cualquier valor político. Su rol político fundamental en las relaciones interregionales está basado (1) en el hecho de que prepara y formula la agenda para el desarrollo de las relaciones europeo-latinoamericanas¹; (2) constituye una red continua e institucionalizada para el intercambio y la articulación y concertación de posiciones políticas en áreas no (o poco) controvertidas; (3) ofrece un foro de intercambio y de conocimiento mutuo, que incluye a los representantes políticos de todos los países de ambas regiones; (4) puede aportar en reducir las asimetrías existentes entre las dos partes dialogantes y, finalmente, (5) motivar a los participantes de articular sus posiciones con respecto a ciertos problemas y cuestiones de forma clara (en lo cual la UE tiene según su larga experiencia en el *pooling* de intereses más éxito que ALC). **Se trata, en resumen, en gran parte de política simbólica, pero ella - vale recordarlo - es también política.**

1.5 Hacia un diálogo renovado - algunas propuestas

Tomando en cuenta el contexto regional e internacional y los factores condicionantes, mencionados en los párrafos anteriores, y focalizando a un diálogo político renovado, más ágil, más efectivo y con cara al futuro, sería recomendable;

- revisar la gran cantidad de diálogos y focalizarlos más según las prioridades de ambas partes;
- iniciar un esfuerzo sistemático (con los fondos correspondientes) por parte de instituciones en ALC de recoger la rica experiencia de los diálogos y transmitirla horizontalmente para lograr una mejor inserción en cada uno de los esquemas (Freres, C., 2007,104);
- frente al hecho de que tanto las Cumbres birregionales como las Cumbres Iberoamericanas son dominadas hasta cierto punto por actores europeos: hacer claro a los latinoamericanos que deberán esforzarse más si quieren tener una relación más simétrica, o sea, una asociación estratégica con su contraparte;
- crear un mecanismo más estructurado de seguimiento e implementación de los acuerdos en el período inter-cumbres. Este podría ser, siguiendo al ejemplo de las Cumbres Iberoamericanas, una *Secretaría Pro-tempore* que integrara todos los organizadores de la Cumbre anterior y la siguiente;
- dar a las Cumbres una mayor visibilidad y un perfil más alto;
- coordinar más el Grupo de Embajadores Latinoamericanas (GRULA) con las direcciones de la UE y darle más peso a las reuniones birregionales de responsables de cooperación, iniciadas en 2002;
- promover diálogos sectoriales y transversales, por ejemplo, sobre cooperación transfronteriza, paz y seguridad, migraciones, cohesión social, tráfico de drogas, democracia y derechos humanos, cambio climático y desarrollo sostenible, gobernanza democrática - un tema de especial interés en la región andina - y otros temas de interés común;

¹ Eso vale en primer lugar para el diálogo interparlamentario

- como aporte a las estructuras gubernamentales en ALC: promover intercambios técnicos, siguiendo las experiencias en los comités de la OCDE y la capacitación en los programas SIGMA;
- potenciar el diálogo interparlamentario, sobre todo en el marco de la recién creada Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuoLat) y vincularlo más estrechamente con los foros oficiales;
- intensificar el diálogo con organizaciones de la sociedad civil (por ej. ALOP) - empresas (*Business Forum*), PYMES, sindicatos, entidades locales y universidades (OBREAL, entre otras) - y vincularlo mejor con las actividades al nivel oficial (Freres, Ch.; Sanahuja, J.A.,2005:59 y s).
- acercar los diálogos en su conjunto más a las necesidades de las regiones y países y sus ciudadanos/as y vincularlos más a los ámbitos de decisión;
- intentar de cerrar la brecha entre el discurso, las declaraciones y la estructura institucional , inculido la diplomacia de las Cumbres. Eso significa terminar con el birregionalismo selectivo, es decir, con la práctica de la UE, privilegiar a las contrapartes más atractivas, como Brasil, Chile y Mexico, a costa del resto de la región;
- tomar en cuenta la creciente diferenciación y heterogenidad en el subcontinente, lo que implica dar al diálogo político un nuevo formato, un nuevo perfil. Eso significa por un lado agregar al diálogo grupo a grupo en el marco de las reuniones UE- Grupo de Río algunos diálogos bilaterales (con Brasil, Mexico y Chile), por el otro ampliar la cooperación temática a aquellas áreas las cuales posibilitan una complementariedad de acción con la intensificación del intercambio al nivel bilateral (Maihold,G., Zilla,C., 2005: 7);
- ser cauteloso, por un lado, con la venta de modelos, incluso del “modelo” del Estado benefactor europeo, por el otro incluir más decididamente el debate sobre la reforma de este modelo y su mejor adaptación a un mundo globalizado(véase al respecto Bodemer, K., 2007); finalmente
- incluir en el diálogo los cambios en la relación de ambos lados con el mundo exterior, la mayor responsabilidad en la política mundial, la ampliación de opciones para los socios latinoamericanos por la creciente presencia política y económica de China y la formación de un eje Sur-Sur.

2. La estrategia de triangulación UE - ALC - Asia: Origen, ideas básicas, implementación

2.1 El contexto: Los cambios recientes en el sistema internacional y sus reflejos en las relaciones europeo-latinoamericanas

(1) Uno de los desarrollos determinantes del sistema internacional en la década del 80 y 90, además de la **globalización progresiva** en las áreas de finanzas, producción, comercio, información y comunicación, fue la **creciente dinámica de la cooperación multilateral a nivel regional**, a través de la creación de nuevas iniciativas y profundización de experimentos anteriores. La cooperación regional ha cobrado cada vez más importancia en la política exterior y económica, prometiendo convertirse en una característica estructural del naciente “orden mundial”, aún poco perfilado. Fuera de Europa, el nuevo regionalismos (abierto) asumió las formas más concretas en las Américas, es decir, América del Norte y del Sur, así como en el Caribe. Con el Tratado

de Libre Comercio de América del Norte (TLAN) y el Mercosur se institucionalizó la cooperación económica, mientras que las posiciones en la política exterior se coordinaron, si bien todavía en una forma embrional, a través del Grupo de Río (Milet, P.V., 2001). Además se intentó revivir los antiguos experimentos de integración de América Central - con resultados ambiguos (Bodemer, K.;Gamarra, E., 2002) y la Región Andina (Bodemer, K.,1996), proporcionándoles renovada relevancia luego de décadas de paralización. En suma, estas iniciativas regionales y subregionales de fines de la década del 90 han adquirido unas consistencias antes desconocidas, generando tanto nuevas formas de coordinación y concertación políticas como la intensificación del comercio interregional y de la cooperación entre empresas.

(2) La orientación internacional de ALC adquirió nuevos acentos en la década del 90, en la medida en que la región no sólo continúa desempeñando un papel muy activo en la política internacional e incluso se esfuerza por intensificarlo, sino también, cara al fin del conflicto Este- Oeste, **buscó diversificar aún más sus relaciones exteriores**. A las relaciones Norte-Sur, dominadas por EEUU, Europa y - en menor grado - Japón, **se sumó un componente Sur-Sur**, estrechando las relaciones con el área del Asia-Pacífico. En este contexto, los protagonistas son, especialmente, los países latinoamericanos ribereños del Pacífico tales como México, Perú y Chile (Faust, J.; Mols,M., 1998). Desde los años 90, estos países han establecido relaciones más estrechas con Asia las cuales, una vez superados los impactos de las severas crisis financieras entre 1997 y 2002 (en Asia 1997/98, en Rusia 1998, en Brasil 1999 y, finalmente, en Argentina 2001/02) experimentaron un nuevo empuje.

(3) Con respecto a las **relaciones europeo-latinoamericanas**, el fin del conflicto Este-Oeste ha cambiado estas relaciones de forma múltiple. Ambas subregiones entraron desde 1989/90 en adelante en un **proceso de “ensimismado”**, no en última instancia, con la intención de enfrentar mejor los nuevos desafíos internacionales. La EU y sus Estados miembro se veían obligados a apoyar a sus países vecinos en su proceso difícil de transformación política, económica y social (que se concretizó en la llamada “política de vecindad”), poner fin a una guerra en la Ex-Yugoslavia y definir una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). América Latina, por el otro, se sintió en los primeros años Post-Guerra Fría más como víctima de la conjuntura internacional que como co-jugador en el nuevo entorno internacional. Su margen de maniobra fue afectado negativamente por, por lo menos, tres fenómenos: la desaparición de un modelo alternativo al capitalismo vigente; una pérdida de autonomía y de capacidad de negociación y, finalmente, del consenso interno a nivel regional y nacional.

(4) A pesar del hecho de que todos los países de la región abogaron por sistemas democráticos liberales, abrieron, siguiendo (en parte voluntario, en parte por presión de las agencias financieras internacionales) a las recetas del llamado “*Consenso de Washington*” sus mercados a la competencia internacional y modernizaron sus economías, los países europeos ni les ofrecieron como equivalente un mayor acceso a sus mercados, ni aumentaron sustancialmente su ayuda para el desarrollo y sus inversiones directas. Los EEUU., sin embargo, se enforzaron bajo los dos gobiernos de Bush Sr. y Clinton por una relación equilibrada con ALC como su área geopolítica y económica “natural” de influencia, reemplazando el *partneri*ado ideológico del pasado por una de intereses, basada en los pilares del libre comercio, la democracia liberal, las

inversiones, y - lo más tarde desde el ataque a los torres gemelos en Nueva York y el Pentágono en Washington - la seguridad, esta última reducida en la nueva doctrina de seguridad de Bush (del junio 2002) al combate al terrorismo (Bodemer, K., 2005).

(5) Un quinto elemento del nuevo entorno internacional desde los años 90 es la **formación de bloques en Europa y en las Américas:**

- Bajo el liderazgo no cuestionado de los **EEUU**, la única superpotencia, el continente americano intentó integrarse cada vez más bajo el lema de un “regionalismo abierto” o un “nuevo regionalismo”. Los EE.UU esperaban que, con la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) los países al sur del Río Grande se transformarían, junto con el NAFTA, en el área más importante para sus productos e inversiones, superando aquellos/as de la Unión Europea. Sin embargo, estas esperanzas se disolvieron en nada con el fracaso del ALCA en la Cumbre Hemisférica en Mar del Plata en 2005.

- A diferencia de las Américas, en **Europa** no se ha constituido un poder hegemónico, más bien se perfiló un proceso creciente de supranacionalización como consecuencia de reformas institucionales. Las sucesivas ampliaciones de la UE desde mediados de la década 80 han aumentado su peso económico y político, pero al mismo tiempo su heterogeneidad. A diferencias económicas muy grandes (ingreso por cápita, poder adquisitivo, etc.) se agregan diferencias importantes en los valores y la cosmovisión así como en los intereses exteriores. Todo ello ha llevado a dificultar en algunos ámbitos la toma de decisiones en el seno de la Unión, incluido una política coherente hacia ALCA Latina. Al las crisis institucionales, lo más visible en el debate sobre el Tratado Constitucional, habría que agregar una crisis del modelo socioeconómico europeo, reflejo de la adaptación complicada a las presiones de la globalización. En muchas partes se ha empezado un proceso de desmantelamiento de elementos del Estado de bienestar que hasta ahora ha sido una de las señas de identidad de Europa occidental. Este debate no queda sin consecuencias para la cohesión social, tema central en el diálogo euro-latinoamericano desde la Cumbre de Guadalajara. Queda aún abierto como se expresan estas tendencias en el ámbito internacional, si la UE se desarrollará, en las palabras de Christian Freres y José Antonio Sanhuja, en un actor “introspectivo” que se limita a gestionar sus intereses internos o una “potencia civil” o “blanda” con una proyección activa global (Freres, C., Sanahuja, J.A., 2005).

Como consecuencia de este desarrollo en ambos lados del atlántico, tanto los latinoamericanos como los europeos se ocuparon con prioridad de su compleja agenda interna. Frente a esta fijación “hacia adentro” quedó poco tiempo y fueron reservados solamente recursos financieros modestos para las relaciones externas.

(6) **América Latina y el Caribe ocuparon entre las prioridades de la política exterior europea en ningún momento un lugar destacado.** Esta situación cambió tampoco después de la Guerra Fría. Si Europa podía ofrecer algo de valor como, por ejemplo, sus experiencias integracionistas, la no-discriminación, la institucionalización, el multilateralismo y la preferencia para la solución pacífica de conflictos en el marco del derecho internacional, tales “ofertas” tenían que ver más con el desarrollo interno de la UE que con intereses específicos en la región (Whitehead, L., 1992:140). Resultado de eso es, que desde comienzo del nuevo siglo, las ventajas comparativas de la asociación europeo-latinoamericana consiste en primer lugar en una mayor cooperación a nivel internacional (Gratius, S., 2002:9).

2.2 Los primeros pasos conceptuales y prácticos hacia una relación triangular - el rol pionero de España

El concepto de triangulación se utiliza para indicar la interacción entre tres bloques regionales, en nuestro caso, entre Europa, ALC y Asia. Aunque los bloques de un triángulo pueden competir en unos casos y cooperar en otros, lo esencial es la existencia de intereses comunes y de relaciones actuales o potenciales entre los mismos. Frente al hecho de que España es el país europeo con las conexiones políticas, económicas y culturales más estrechas con ALC no es casualidad que la idea de una triangulación entre Europa, ALC y Asia fue la primera vez articulado por diplomáticos y académicos de este país. Ejemplos de las conexiones entre los vértices de España y ALC son la Cumbre Iberoamericana, la identidad lingüística, el intercambio cultural muy estrecho, la similitud de las expresiones culturales, las migraciones de población entre ambas riberas del Atlántico, y las inversiones españolas en ALC. A su vez, las conexiones entre ALC y Asia son cada vez más fuertes en el ámbito económico, con el efecto *spill-over* a la política. El Foro de Cooperación Económica Asia Pacífica (APEC) del que forman parte 21 países entre los que se incluyen México, Perú y Chile, y el Foro de Cooperación América Latina - Asia -Este (FOCALAE) que incluye también a países latinoamericanos, están formando una dimensión política creciente y ofrecen nuevas posibilidades para un diálogo tripartito.

Ya desde décadas, España ha reclamado un rol de liderazgo en las relaciones euro-latinoamericanas. Una mirada a las cifras duras del intercambio económico, sobre todo las inversiones y la cooperación entre el país ibérico y el subcontinente latinoamericano hace comprensible esta pretensión. Frente al hecho de que los gobiernos españoles - de diferente color político - muchas veces no diferencian mucho entre sus intereses bilaterales y los intereses europeos, tampoco es sorprendente que los autores españoles que tocaron el tema de la triangulación no invierten mucha energía para separar claramente entre un enfoque español y uno de Europa.

Una fuente informativa al respecto es un documento, elaborado en 2004 por Manuel Montobbio, Embajador y Dr. en Ciencias Políticas. El autor, al momento de la publicación Embajador en Misión Especial en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, publicó en diciembre de 2004 un ensayo con el título „*Triangulando la Triangulación. España/Europa - América Latina - Asia Pacífico*“, publicado por la Fundación CIDOB en Barcelona (Montobbio, M., 2004).

El punto de partida del autor es el contraste que existe entre unas relaciones España-ALC especialmente intensas, marcadas en particular por el sistema de las Cumbres Iberoamericanas y las inversiones españolas en la región, por un lado, y una escasa e insuficiente relación del país ibérico con Asia-Pacífico con un problema estructural de insuficiente conocimiento mutuo, por el otro (Montobbio 2004:7). En cuanto a las relaciones ALC - Asia-Pacífico, el autor nota un proceso de fortalecimiento y desarrollo por ambos lados, pero todavía no suficientemente explorado por parte de España y aprovechado. Señales de eso son, entre otros, la constitución del Foro de Cooperación ALC Asia del Este (FOCALAE), una extensa red de acuerdos económicos y comerciales, así como el creciente interés mutuo de China y ALC por el fortalecimiento de las relaciones, escenificado en 2004 por un intenso flujo de visitas de Estado, entre ellas la del Presidente de China, Hu Jintao, a Argentina, Brasil, China y Cuba con ocasión de la celebración de la Primera Cumbre del Foro de Cooperación

Económica Asia Pacífico (APEC). Montobbio sitúa el estado actual de las relaciones entre España, ALC y Asia revisando el camino recorrido en el marco de este triángulo para contribuir a desarrollar el paradigma de la triangulación.

Vista desde una perspectiva española, el trabajo de Montobbio resultaba especialmente oportuno en un momento en el cual el gobierno español elaboró la versión 2005-2008 del Plan Asia Pacífico. Este plan otorgó una relevancia especial a la estrategia de triangulación que, según los autores y Montobbio, prometió una geometría llena de posibilidades. Centrando parte de su análisis en la exploración de las oportunidades que presenta el modelo de la triangulación en los ámbitos económico, político y cultural, Montobbio subraya la necesidad de promover esta estrategia también en el campo de la cooperación para el desarrollo, los medios de comunicación y las posibilidades que ofrece el mundo virtual via Internet.

En el **plano económico**, Montobbio recomienda la utilización triangular de la presencia económica e inversora de su país en ALC como „atractivo para promover el establecimiento en España de empresas asiáticas interesadas en la doble proyección hacia España y la Unión Europea y hacia ALC“, como „elemento para la proyección de la imagen de España en Asia Pacífico“ y como „factor de atracción de inversiones y proyectos económicos“. Finalmente, el diplomático aboga por la proyección de la triangulación en foros multilaterales de naturaleza fundamentalmente económica como APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico) y ASEM (Encuentro Asia-Europa), introduciendo en ASEM la agenda económica Latinoamericana (Montobbio;M., 2004: 11).

Con respecto a la **triangulación política**, el autor es menos firme en su análisis y se restringe a algunas preguntas abiertas, diferenciando entre el plano bilateral y multilateral. En el primero se trata de introducir mutuamente la agendas, en el segundo el reto es hacer lo mismo en los foros y organizaciones multilaterales. Montobbio se pregunta, además, si sería de interés para España acometer un diálogo político entre la Comunidad Iberoamericana y FOCALE sobre los valores comunes que constituyen el acervo de la primera y los valores asiáticos (*Asian values*). Finalmente, Montobbio reflexiona sobre la posibilidad de crear un foro o mecanismo nuevo, creado formal o informal con el objetivo específico de afrontar la problemática de la triangulación.

En el ámbito de las **relaciones culturales**, merece, según Montobbio, un interés especial la difusión del español en Asia Pacífico, y la posibilidad de acciones comunes entre España y ALC para su promoción y difusión en esta región. A eso se debería agregar una adecuada política de becas y esfuerzos hacia la concertación de los programas de investigación y estudios sobre Asia Pacífico entre España y ALC.

Montobbio está convencido que más allá del campo económico y político, cualquier ámbito de las relaciones internacionales puede ser objeto de triangulación. Por lo tanto recomienda explorar las posibilidades de impulsar la triangulación cultural, por ejemplo en el marco de la dimensión cultural de FOCALAE (Montobbio, M., 2004:13). Otro elemento en el ámbito cultural podría ser un programa conjunto para la traducción de obras significativas y relevantes de la cultura y la realidad política y socioeconómica de los tres vertientes del triángulo, cuyos frutos podrían constituir la Biblioteca triangular, en dos versiones o direcciones: de obras asiáticas traducidas en español y de obras en español a las lenguas asiáticas. Iniciativas adicionales en el área cultural podrían ser la investigación triangular, la triangulación de estudios o programas académicos (currícula, programas de grado y posgrado en disciplinas como relaciones internacionales, economía, ciencia política, sociología, humanidades), la creación de

cátedras de o para la triangulación, a modo de las cátedras Jean Monnet o de las cátedras UNESCO y, finalmente, programas de cooperación interuniversitarias y de intercambio de profesores (Montobbio, M., 2004:22-24).

En el área de la **cooperación al desarrollo**, la amplia y profunda experiencia y la extensa red de oficinas y antenas de que España dispone en este ámbito en ALC Latina podrían ser utilizadas por donantes de Asia Pacífico con interés por adquirir experiencia, dedicar fondos y consolidarse como cooperantes en ALC.

En cuanto a los **medios de comunicación**, decisivos para la superación del déficit de conocimiento mutuo, tanto España como ALC deberían afrontar un problema estructural de insuficiencia de corresponsales en Asia Pacífico (Montobbio, M., 2004:14).

En todo, el documento pretendía aportar iniciativas para elaborar itinerarios y hojas de ruta que consoliden este proceso y aumenten los beneficios prácticos de la privilegiada situación en la cual se encuentra España en ALC, con que mantiene relaciones estrechas, y Asia, un continente con el cual el país ibérico tenía hasta ahora relaciones más bien modestas.

El aporte conceptual del Embajador Montobbio forma parte y debe ser interpretado en el marco de una iniciativa española que ya fue puesta en marcha al comienzo de este siglo. El primer paso al respecto fue la aprobación del Plan Marco Asia Pacífico en el 2000. Desde 2001, el gobierno español apostó por la Triangulación con Asia Pacífico y ALC a través de la labor conjunta de Casa de América (en Madrid) y Casa Asia (en Barcelona). Por ello, tienen lugar desde 2001 las „Jornadas de Triangulación Casa Asia. España, ALC, Asia“, en las que se dedica una atención especial a la cooperación entre los tres vértices de este triángulo desde una perspectiva multidisciplinar y con el análisis de especialistas en la materia. Las ponencias de las primeras jornadas organizadas fueron editadas en un libro con el título emblemático „La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico“, compilado por Pablo Bustelo y José Ángel Sotillo². Uno de los objetivos de la triangulación es, según sus iniciadores, „utilizar los vínculos y relaciones logrados por parte de España en ALC para doblegar las debilidades que se presentan, aún hoy, en el desempeño de este cometido, tanto desde el punto de vista económico como cultural y educativa en Asia-Pacífico“ (<http://www.casaasia.es/triangulacion/cast/presentacion.html>).

Las (hasta ahora seis) Jornadas de Triangulación - las primeras fueron organizadas directamente por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores en la Casa de América, después en forma institucionalizada alternativamente en Barcelona y Madrid - han generado un foro continuo de debate y discusión con el apoyo y contacto permanente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como resultado de esta participación se han concertado programas que, mediante la financiación del Banco y la coordinación de Casa Asia, profundizan la relación existente entre instituciones latinoamericanas y centros asiáticos. Además, el procesamiento, la actualización y preparación de la información vinculada a Asia Pacífico desde España ha generado una amplia base de datos y contactos que hoy está disponible en la *página web* de Casa Asia. Una meta específica de Casa Asia a mediano plazo es la puesta en funcionamiento

² Madrid: Los Libros de la Catarata 2002.- El programa de las jornadas puede consultarse en la página web de Casa Asia: <http://casaasia.es/triangulación/cast/main.htm>.

de un Observatorio Permanente con datos digitalizados, así como una aportación a la agenda de triangulación.

2.3 Evaluación de la iniciativa española y su posible transferencia al nivel europea

No hay dudas: la iniciativa española con respecto a una posible triangulación España/Europa - ALC - Asia Pacífico en el ámbito político, económico y cultural que fue motivada en primer lugar por la muy escasa presencia económica, política y cultural de este país en Asia-Pacífico (véase al respecto Bustelo,P., 2001), merece ser reconocida y evaluada positivamente, tanto conceptualmente como en cuanto a posibilidades de su implementación política. Esta iniciativa tiene sus raíces tanto en intereses exclusivamente españoles como en la percepción de un entorno internacional en pleno cambio. Entre los primeros figuran los recuerdos al origen del concepto de triangulación en siglos pasados, donde personalidades como Elcano, Loyola, Ruy de Clavijo, Antoni de Montserrat, el galeón de Manila o, desde el lado asiático, la carta de la flota del almirante Zhenghe, han abierto o desencadenado, sin ser plenamente conscientes de eso, una senda de mundialización (Soto,A., 2005). A esta referencia histórica se asocia en la actualidad la convicción, ampliamente difundido en la Península, que este país tiene grandes déficits en su relacionamiento con Asia, que el país es el socio prioritario de ALC y puerta de entrada / puente a la UE y, por todo eso, la plataforma casi natural de una triangulación Europa- ALC-Asia.

Vista desde una **perspectiva europea**, más peso que estos argumentos exclusivamente españoles en pro de la trilateralización tienen aquellos que comprenden la nueva estrategia como una respuesta a algunos **cambios más bien estructurales en el entorno internacional** que están afectando tanto a la UE y sus países miembros como a sus socios en América Latina. Entre los más importantes cambios merecen ser mencionados los siguientes:

- Desde la década 90, la globalización se ha profundizado y producido cambios muy rápidos en las interrelaciones entre países y regiones. El auge de nuevos actores, tanto constructivos (las ONGs) como destructivos (grupos terroristas), que antes estuvieron más bien al margen de los acontecimientos internacionales ha aumentado la imprevisibilidad y llevado a una sensación de incertidumbre y falta de consensos relevantes para los nuevos tiempos.
- Surgieron nuevos poderes regionales en el Sur que ampliaron y diversificaron sus relaciones exteriores y reclamaron más poder en los organismos internacionales. La terminología en cuanto a estos actores varía entre „*large developing countries*“, „países emergentes“, países intermedios“, „países de anclaje“, „poderes (líderes) regionales“, por ejemplo los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudafrica). Se crearon, además, nuevos foros o organizaciones inter-regionales, como IBSA, ASEM y APEC. Estos nuevos actores y plataformas han cambiado profundamente el mapa geopolítico mundial y el contexto en el cual las relaciones europeo-latinoamericanas están insertadas.
- La resurgimiento de las relaciones Sur-Sur, ha, por un lado, ampliado el margen de maniobra, sobre todo de los países mas poderosos del Sur, por el otro ha restringido el margen para otros, extendiendo aún más la brecha existente entre ricos y pobres, poderosos y débiles, influyentes y „sin voz“. En general, las relaciones internacionales son cada vez más complicadas por la entrada de nuevos jugadores, la erosión de ciertas reglas de comportamientos y la fragilidad de la gobernanza global.

- Todos los países, tanto en el Norte como en el Sur, tienen encontrar respuestas al auge de los llamados „*nuevos desafíos de seguridad*“, el terrorismo, el tráfico de drogas, armas y personas, el crimen organizada, la inseguridad pública, la crisis energética y la creciente volatilidad del sistema financiero internacional - todo eso en una situación de decrecientes ingresos fiscales, la fragilidad de las instituciones de la gobernanza democrática y el aumento drástico de los precios de productos básicos;
- La otra cara de la globalización y una estrategia para enfrentarla de manera constructiva es el „nuevo regionalismo“ y el interregionalismo. Este ultimo ha adoptado tres formas: (a) relaciones interregionales en un sentido estricto, basado normalmente en un diálogo mas o menos institucionalizado (como el Proceso de San José y los diálogos de la UE con las subregiones latinoamericanas); (b) relaciones „transregionales“, es decir, plataformas de coordinación o concertación (las Cumbres Euro-Latinoamericanas, ASEM y APEC); (c) una modalidad más bien híbrida, es decir, relaciones entre grupos u organizaciones regionales y un tercer país (UE-Mexico, UE-Chile; UE-China, UE-India). Como Jürgen Rüländ nos ha recordado, el interregionalismo puede cumplir diferentes funciones: de equilibrio (*balancing*), de fortalecimiento institucional o construcción de instituciones (*institution building*); de racionalización de las políticas exteriores (*rationalizing*), de definición de agendas (*agenda setting*) y, finalmente, de construcción de identidades colectivas (*collective self identity*) (Rüländ 2001: 6-9).

Una prueba del creciente interregionalismo son tanto las relaciones UE-Asia como las de América Latina - Asia. Ambas relaciones han experimentado en años recientes un reforzamiento destacable, como una literatura creciente demuestra (véase algunos títulos en la bibliografía). Con respecto a la UE y sus prioridades externas con respecto al Tercer Mundo observamos una clara diferenciación regional y temática: África que actualmente experimenta una nueva coyuntura en la PESC de la UE, encuentra la atención política de los europeos en primer lugar por su extrema pobreza, su inestabilidad endémica (*failed States*) y - en tiempos recientes - por sus recursos energéticos. El Medio Oriente preocupa a la UE y sus Estados miembro también por su inestabilidad política. la amenaza terrorista y como abastecedor de petróleo, mientras en Asia se concentra el foco de atención de Europa al comercio y las inversiones. Este cuadro explica lo que muchos observadores han destacado en los últimos años: América Latina se encuentra, con la excepción de Brasil como *regional power*, cada vez más en la periferia de la toma de decisiones en el escenario internacional y de la PESC europea. La región se encuentra ni económica-, ni políticamente en el centro de la preocupación (o atracción) de la UE.

Para América Latina sigue teniendo prioridad, no en última instancia por su posicionamiento geográfico, sus relaciones con el gran vecino del Norte, EEUU. Particularmente los países centroamericanos y del Caribe no tienen otra opción. Más grande es el margen de maniobra para los países del Cono Sur que ya desde décadas disponen de estrechos vínculos con los países europeos y han aprovechado en tiempos recientes su mayor distancia a EEUU para diversificar crecientemente sus relaciones exteriores y fortalecer los lazos con Asia, en particular con China, India y Corea del Sur, y en África con Sudafrica.

Frente a los cambios en el ámbito internacional y regional, la propuesta española de triangulación, incluso algunas de sus propuestas concretas, parece de primera vista una **estrategia innovadora**, porque.

- toma en cuenta (y en serio) el desarrollo reciente en el entorno internacional y el creciente peso económico y político de Asia, sobre todo de los países líderes de esta región, China e India;
- ofrece la oportunidad conocer más a estos países y sus representantes al nivel político, económico, cultural y científico, su manera de pensar e incluirles en el debate sobre los grandes temas transversales que ocupan las tres regiones.
- un diálogo trilateral en diferentes niveles sobre temas prioritarios de la agenda internacional e interregional (por ejemplo, sobre seguridad, derechos humanos, cambio climático y desarrollo sostenible, cohesión social, gobernanza democrática, biotecnología, desarrollo sostenible) puede aportar a la construcción e implementación de reglas consensuadas y por eso ser un paso valioso en el camino hacia la gobernanza global.

Existen, por otro lado, una **serie de factores que relativizan un optimismo prematuro respecto a la estrategia trilateral:**

- Las relaciones euro-latinoamericanas son estructuralmente ya de una alta complejidad y los diálogos políticos entre las dos regiones tan numerosos que cualquier actor adicional en la cancha tiende a llevar al bloqueo o - por lo menos - a la frustración de los participantes.
- A pesar de los intentos de integración, las tres regiones son cada vez más heterogéneas y políticamente, económicamente y socialmente fragmentadas. Eso dificulta cualquier intento, concertar posiciones y hablar con una sola voz. Por otro lado, si la UE restringe un posible diálogo político trilateral sólo a algunos países interlocutores, por ejemplo los más poderosos o - en la terminología de los europeos - los socios estratégicos (en el caso de Asia: a China, India, Japón y Corea del Sur; en el caso de ALC a Brasil, México y Chile) se corre el riesgo, molestar a los otros países, en primer lugar aquellos que están en la segunda fila, es decir a Argentina, Venezuela, Colombia en América Latina; y Indonesia, Pakistán y Tailandia en Asia.
- Investigaciones recientes han mostrado que los recursos de poder de los llamados socios estratégicos no siempre corresponden a las expectativas del Oeste y que el grado de aceptación de esos países como estabilizadores políticos en su región por parte de sus vecinos deja mucho de desear (Tokatlian, J., 2007; Scholvin, S.; Mattes, H., 2007).
 - Para un diálogo fructífero se necesita un consenso mínimo, una base de convicciones compartidas, un núcleo de una cultura política común. Eso existe tanto dentro de Europa como entre ella y ALC, por ejemplo en cuanto a temas como derechos humanos, democracia representativa, estado de derecho, libertad de expresión, derecho internacional. La situación en Asia es al respecto muy diferente.
 - En la cultura de diálogo existe una brecha entre Europa y ALC en un lado, y los países asiáticos en el otro. Mientras los europeos y latinoamericanos están acostumbrados „nombrar las cosas por su nombre“, los asiáticos suelen ocultar cualquier discrepancia con sus interlocutores bajo fórmulas de cortesía. Eso dificulta un diálogo abierto y fructífero. Además, el principio de no intervención en los asuntos internos. uno de los principios básicos, por ejemplo en los países ASEAN, pero también en China, restringe el espectro de posibles materias de diálogo.
 - La política exterior de China, el país emergente más poderoso en Asia, es dominada por intereses estrictamente económicos y focaliza su atención en el abastecimiento de materias primas y la conquista de nuevos mercados para sus productos elaborados.

China persigue una política de no intervención y, por lo tanto, renuncia, en contra de la política de cooperación de la UE en su política exterior con estados frágiles o fracasados (sobre todo en África) a cualquier condicionamiento, por ejemplo, en los temas de la migración, de la gobernanza democrática, derechos humanos, y corrupción. Esta política está chocando fuertemente con la política exterior y de cooperación condicionada de la UE.

2.4 Conclusiones y opciones

2.4.1 Elementos de una estrategia trilateral pragmática, realista y de bajo perfil

- El terreno más prometedora de la cooperación triangular es, sin ninguna duda, el diálogo político. Este es, además, el menos arriesgado porque no sale del nivel de discurso y no obliga a sus participantes implementar lo consensuado. Esta lectura, poco alentadora, no excluye, como destacamos más arriba, emplear todas sus energías para aumentar la eficacia y los impactos reales del diálogo.
- Con respecto a APEC, la UE y sus países miembros podrían en perspectiva triangular plantear la potenciación de su dimensión latinoamericana o su relación con la UE o con el proceso ASEM.
- Sería oportuno, además, introducir la relación con Asia en el marco de las Cumbres y las relaciones UE- ALC y estas últimas en el proceso de ASEM, tanto en su agenda como en sus programas o aquellos en las instituciones que los impulsan, como ASEM (Fundación Asia-Europa) para las relaciones de sociedad a sociedad entre Asia y Europa.
- Finalmente, sería un paso adelante, animar en un momento oportuno a organizar una reunión conjunta de dos o más de los foros interregionales existentes, por ejemplo, entre la Cumbre Iberoamericana y FOCALAE, APEC y ASEM.

2.4.2 Anotaciones finales - y una advertencia

El concepto de la triangulación no es un concepto integral, ni rígido, ni definitivo, es más bien, en las palabras de Augusto Soto, un „**sistema de código abierto... un Linux de ideas**“ (Soto, A., 2005). Se trata de una „**una idea (todavía) en proceso**“ (Bustelo 2002). Su transformación en una estrategia realista y prometedora necesita más reflexión e investigación porque se trata de una materia de alta complejidad con muchos jugadores y un montón de variables de tomar en cuenta.

Son políticos, funcionarios y académicos de España, que hasta ahora han más reflexionado sobre la triangulación y han implementado algunos mecanismos al respecto, como, por ejemplo las Jornadas, organizadas por la Casa Asia en cooperación con la Casa de Américas. Estas iniciativas son un valioso aporte para un debate serio al nivel de la UE, de la Comisión y del Parlamento Europeo que hasta ahora no ha comenzado. Por eso: **es saludable que España sigue pedaleando para que la bicicleta no cae**. Otros Estados miembro de la UE que hasta ahora no se han ocupado de esta „bicicleta“ no tienen derecho quejarse sobre la iniciativa española. Sería, sin embargo, **un error equiparar las posición española con respecto a la triangulación simplemente y „sin resto“ a la posición europea o reclamar por parte de España un rol protagónico**. Sería tampoco realista o por lo menos prematuro, tomar como cosa

decidida que España es el puente entre ALC y Asia; tal vez es - como Jacinto Soler Matutes, co-autor de un estudio sobre la triangulación vista desde las empresas españolas en una entrevista ha subrayado - al revés, es decir, ALC el puente desde Asia a España (Soler Matutes, J., 2007).

La idea básica del rol de España en la triangulación reside en la hipótesis que el país ibérico se convierte en una suerte de intermediario entre Asia, y sobre todo: China, y ALC. En las palabras de Jacinto Soler Matutes: „ España debería reforzar su presencia en mercados naturales como el (...) de ALC, para que las empresas asiáticas tengan el incentivo de ganar cuota de mercado pasando por España“ (Soler Matutes 2007). Esta estrategia implica que dichas empresas utilicen a España como plataforma, un tema en el que - como datos empíricos muestran - influyen factores logísticos, fiscales o de recursos humanos.

El restringido rol que puede jugar el país ibérico en el vertiente Europa - Asia se muestra de manera muy clara en el campo económico. La idea que subyace el argumento en pro de un papel de puente de España entre Asia y ALC, pasa por aprovechar su privilegiada relación con y presencia económica en los países latinoamericanos para sacar réditos de la creciente avidez de las economías asiáticas por sus recursos naturales. Pero un mirada a los vertientes de ese posible triángulo nos muestra que, en ningún caso, son comparables en dimensión. La figura que más se aproxime a la situación actual es el triángulo rectángulo. El lado más largo, la hipotenusa, sería el que une a España con ALC con lazos culturales, lingüísticos, políticos y económicos. Este último lazo es desde la ola de inversiones españolas en sectores estratégicos de la región (energía, comunicaciones, transporte) el más fuerte. El cateto mayor uniría al sureste de Asia con ALC y ha adquirido una importancia fundamental desde el punto de vista económico. Sobre todo las grandes economías como China e India demandan cada vez más energía, materias primas y alimentos suramericanos. La contracara son inversiones asiáticas en algunos países de América del Sur, en primer lugar en el sector de minería y la infraestructura. Solo China a prometida a los presidentes latinoamericanos inversiones por valor de 100 mil millones de dólares, de los cuales, sin embargo, hasta hoy solo una pequeña parte fue realizada. Finalmente, el lado más corto del triángulo es el que uniría España con el Sureste Asiático.

El balance comercial de España con Asia es muy negativo para el país ibérico, el cual no puede ofrecer mucho a los países asiáticos. Y las conexiones políticas entre el vertiente España y Asia se estructuran en primer lugar a través de la UE mediante las cumbres de presidentes del UE y Asia en el *Encuentro Asia -Europa (ASEM)*.

En un mundo globalizado, casi todas las transacciones se realizan directamente entre los países de origen y destino, sin necesidad de puentes. Por eso no sorprende que los asiáticos (y entre ellos en primer lugar los chinos) y los latinoamericanos suelen mirar a la triangulación con un cierto escepticismo. El fundamento para una triangulación más allá del diálogo político y una política simbólica es todavía demasiado débil. Existen ideas y posibilidades, pero falta mucho hacia una estrategia de triangulación, ni hablar de las probabilidades de su implementación.

La fijación exclusiva en este debate al rol de España no toma, además, en cuenta que existen también en otros Estados miembro de la UE iniciativas respecto a las vertientes de una triangulación y sus interconexiones en el ámbito político (al nivel de ministerios, fundaciones políticas, ONGs en cooperación) y académico, es decir, en

algunos centros universitarios y extra-universitarios de investigación y *Think Tanks* que se dedican a *Area Studies* y *Comparative Area Studies*.³).

Un primer paso sería, por lo tanto, enterarse de los conocimientos existentes sobre las tres vertientes del triángulo y debatir entre políticos y expertos sobre esta base el sentido, la practicabilidad política y los costos y beneficios políticos de una estrategia de triangulación. Soló eso sería un avance frente a una situación, donde los asuntos europeos, latinoamericanos y asiáticos son discutidos en la arena política, tanto al nivel europeo como el de los Estados miembros - según la lógica de la „política burocrática“- casi exclusivamente de manera separada, a pesar de sus interdependencias en la realidad, una consecuencia de la globalización acelerada

³ un ejemplo único al respecto en Europa es el *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)* en Hamburgo. El GIGA es un instituto interdisciplinario y reúne cuatro institutos regionales (América Latina, Asia, Africa y Medio Oriente); tiene tres pilares- documentación, investigación y asesoramiento político - y combina *Area Studies* con *Comparative Area Studies* (véasen el webside: www.giga-hamburg.de).

Anexo

1. Abreviaciones

| | |
|----------------|--|
| ALC | América Latina y el Caribe |
| ALCA | |
| ALOP | Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción |
| APEC | Cooperación Económica Asia-Pacífico |
| ASEAN | Asociación de Naciones de Asia Sudoriental |
| ASEF | Fundación Asia-Europa |
| ASEM | Encuentro Asia - Europa |
| BID | Banco Inter-Americano de Desarrollo |
| BRICS | Brasil, India, China y Sudafrica |
| CIDOB | Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo |
| EEE | Espacio Económico Europeo |
| EEUU | Estados Unidos |
| FOCALAE | Foro de Cooperación América Latina - Asia - Este |
| GATT | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio |
| GRULA | Grupo de Embajadores Latinoamericanos |
| IBSA | (Foro entre) India, Brasil y Sudáfrica |
| MCCA | Mercado Común |

| | |
|---------------|--|
| TLCAN | Centroamericano Tratado de Libre Comercio de América del Norte |
| OBREAL | Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea América Latina |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económico |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| ONG | Organizaciones No-Gubernamentales |
| PAC | Política Agrícola Común |
| PESC | Política Exterior y de Seguridad Común |
| PYMES | Pequeñas y Medianas Empresas |
| SIGMA | Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe |
| UE | Union Europea |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

2. Bibliografía

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (APELA): Acta Constitutivo de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Bruselas, 8 de noviembre (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/20061108brussels/documents/constituentact.es.pdf>).

Bodemer, K., Westeuropas Engagement in Zentralamerika. Politisches Schattenboxen oder Ausdruck einer neuen Qualität im trilateralen Verhältnis Europa-USA-Lateinamerika?, Friedrich Ebert-Stiftung: *Analysen aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung 125*, Bonn 1986.

Bodemer, K., Eine neue Chance für den Andenpakt? Revitalisierungsversuche im Zeichen des „offenen Regionalismus“, en: Nord-Süd-aktuell, Nr.2, 1996, pp.245-261.

Bodemer, K., Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur subregionalen Sicherheitsgemeinschaft? - Eine Zwischenbilanz des Mercosur, en: *Die Friedenswarte. Journal of International Peace and Organization*, tomo 75, nr.3-4, 2000, pp.331-348.

Bodemer, K., Lateinamerika und das Pazifische Asien, en: Kurtenbach, S., Bodemer, K., Nolte, D. (Eds.), *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?*, Leske + Budrich, Opladen 2000, pp.66-68.

Bodemer, K., Gamara, E., *Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional*, Nueva Sociedad, Caracas 2002.

Bodemer, K. (Ed.), *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. Amenaza para la democracia?*, Nueva Sociedad, Caracas.

Bodemer, K., Entrevista, en: *Puente @ Europa*, año V, Nr.3/4 (nueva serie), noviembre 2007, pp.33-38.

Bustelo, P., Triangulación: posibilidades de aumentar las relaciones de España con Asia oriental en / a través de América Latina, *Informe para la Secretaría del Estado de Asuntos Exteriores*, Madrid, Septiembre 2001.

Bustelo, P., Sotillo, J.A. (Eds.), *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España - América Latina - Asia Pacífico*, Los Libros de Catarata, Madrid 2002.

Cameron, F., *Prospects for EU-Asian Relations*, European Policy Center, EPC Working Paper Nr.12, October 2004.

Carrera, F., Renovando el diálogo: retos y oportunidades para Centro América y Europa en la década del noventa, en: De la Ossa, A., (Comp.), *Escenarios de Centroamerica ante*

los cambios en el entorno económico mundial, Temas centroamericanos 7, San José, pp. 287-295.

Cesarin, S., Moneta, C. (Comp.), *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. Una segunda ruta de seda?*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Buenos Aires 2005.

Commission of European Communities, *Communication from the Commission, Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership*, COM (2001) 469 final, Brussels, 4.9.2001.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo „Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina“*, Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada, Bruselas, (COM /2005) 636 final.

Faust, J., Mols, M., *Latin America and the Asia-Pacific: An Emerging Pattern of International Relations*, Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz, *Dokumente und Materialien* 28, Mainz 1998.

Freres, C., Sanahuja, J.A., *Perspectivas de la relaciones Unión Europea - América Latina. Hacia una nueva estrategia. Informe para la DG RELEX*, Comisión Europea, Bruselas 2005 (disponible en http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/study2004.htm).

Freres, C., *Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar*, en: Freres, Gratius, S., et al (2007), pp.89-113.

Freres, C., Gratius, S., Mallo, T., Pellicer, A., Sanahuja, J.A. (Eds), *Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, *Documento de Trabajo* Nr.15, Madrid, septiembre de 2007.

Gratius, S., *América Latina y Europa ante la Cumbre de Madrid: intereses, conflictos y expectativas*, *Europa - América Latina: Análisis e informaciones* Nr.6, Rio de Janeiro 2002.

Loewen, H., *Ostasien und Europa. Partner einer internationalen Ordnungspolitik?*, GIGA German Institute of Global and Area Studies, *GIGA Focus Asien* Nr.9, Hamburg 2006.

Maihold, G., Zilla, C., *Lateinamerikanisches Spiegelfechten? Die Vertagung des kontinentalen Freihandelsabkommens als Herausforderung für Europa*, SWP-Aktuell 51, November 2005.

Malamud, C., *Los actores extraregionales en América Latina (I): China*, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* Nr.51, el 13 de noviembre de 2007, Madrid.

Malamud, C., China y América Latina: Que esperan los unos de los otros?, Anuario Asia Pacífico 2006, Barcelona , pp.104-114.

Milet, P.,V., El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional, FLACSO (Ed.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, FLACSO, Chile 2001, pp.117-130.

Mols, M., Latin America and East Asia between Bilateralism and Inter-Regionalism, in: Yamada, M., (Org.), *Experiences and Prospects of Globalization in Latin America and the Caribbean*, The Japan Center for Area Studies (JCAS), JCAS Symposium Series 23, Osaka 2005, pp.125-143.

Montobbio, M., Triangulando la triangulación España/Europa - América Latina - Asia Pacífico, CIDOB, Barcelona 2004.

Ocampo,J.A., Una nueva asociación económica entre Asia Pacífico y América Latina en la era de globalización, Palabras del Dr. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, durante el almuerzo ofrecido en ocasión de la Primera Reunión Ministerial de Asia Pacífico y América Latina, Santiago de Chile, 29 de marzo de 2001, (www.asia.y.argentina.com/pdf/247-discurso.pdf).

Parlamento Europeo, Informe sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Ponente: Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Bruselas 2006.

Parlamento Europeo (Dirección General de Políticas Externas de la Unión, Dirección B, Departamento Temático), Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Documento de Estrategia, EP/EXpo/B/2005/18, 27 de marzo de 2006.

Ramírez, S., „Grupo de Río“: Trece años de diálogo político, en: *Síntesis*, Madrid, Nr.31-32, pp.141-158.

(

Rüland. J., ASEAN and the European Union. A Bumpy Inter-regional Relationship, Zentrum für Europäische Integrationsforschung , Bonn 2001.

Sanahuja, J.A., Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana, en: Freres, C., Gratius, S., et al.: *Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo Nr. 15, Madrid 2007, pp.1-41.

Soler Matutes, J., Triangulación Asia / España / América Latina: Una visión desde la empresa, Documentos CIDOB, Serie Asia.Nr.14, Barcelona 2007.

Soto, A., Formas de triangulación, Casa Asia, Barcelona 2005 (<http://www.casaasia.es/foro/CAforo/index.jsp>).

Scholvin, S., Mattes, H., Geopolitik und sicherheitspolitisches Potential neuer regionaler Führungsmächte, Giga German Institute of Global and Area Studies, *GIGA Focus*, Nr.8, Hamburg 2007.

Tocatlian, J., (Comp.), India, Brasil y Sudáfrica: El impacto de las nuevas potencias regionales, Libros del Zorzal, Buenos Aires 2007.

Torrent, R., Repensar las Cumbres Unión Europea - América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales, OBREAL/EULARO, Barcelona 2005.

Van Klaveren, A., El Grupo de Río. Quince años de cooperación política regional, para el Seminario Comunidad de la Democracias „*El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia*“, OEA, Washington (http://www.sap.oas.org/events/2001/united/states/role_regional/doc/spc/alberto_van_klaveren_spa.pdf).

Whitehead, L., 1992, The Identity of the New Europe and the San José Process, en: Roy, J. (Ed.), *The Reconstruction of Central America. The Role of Eiropean Community*, Miami, pp. 13