



¿El fin de una era?: Las relaciones de América Latina con Europa en la actualidad

Descripción

Lorena Ruano es Profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

AVANCE

Explica la autora que la arquitectura que América Latina y Europa diseñaron en los años 1990 para institucionalizar sus relaciones se enfrenta actualmente a graves obstáculos. Se ven cuestionados los valores en torno a la democracia y los derechos humanos; el interés y la capacidad para liberalizar los intercambios económicos dan la impresión de haber llegado a su límite; y la cooperación para el desarrollo se ha encontrado con restricciones administrativas y presupuestales que la acotan.

ARTÍCULO

Las relaciones de América Latina con Europa se encuentran en punto de inflexión desde que inició la relación bi-regional estructurada en la Cumbre de Río de 1999. Basadas en el consenso liberal de los años 1990, actualmente se encuentran cuestionadas desde varios frentes y reflejan el fin de una era, del orden internacional liberal. Golpeadas por la crisis económica desde 2008, la pandemia de COVID-19, la convulsión política interna desde finales de 2019 y un reacomodo en la distribución internacional del poder, ambas regiones han visto socavado el piso sobre el que habían construido los tres espacios fundamentales de su relación: una comunidad de valores en torno a la democracia y los derechos humanos, la liberalización de los intercambios económicos y la cooperación para el desarrollo.

La comunidad de valores sobre la cual descansaba el diálogo político bi-regional lanzado en los años 1990 era esencialmente liberal y giraba en torno a la democracia y los derechos humanos, coincidiendo con los procesos de democratización en América Latina y Europa del Este. Sin embargo, actualmente, estos valores enfrentan cuestionamientos importantes que inciden en el estancamiento de las relaciones. El fenómeno es más generalizado y agudo en América Latina, aunque también presenta retos notables en algunos países europeos, especialmente Polonia y Hungría.

En la orilla occidental del Atlántico, el chavismo irrumpió desde principios del milenio y fue construyendo un eje bolivariano que le dio un balón de oxígeno al régimen cubano y después incorporó nuevos socios, como Nicaragua, en su rechazo a lo que denuncian como imperialismo estadounidense. En años recientes, la llegada al poder de gobiernos llamados “populistas” en los dos países más grandes de la región, México y Brasil (también en El Salvador), se ha acompañado de un

marcado desde por las instituciones democráticas, incluyendo la división de poderes y los derechos humanos, los organismos autónomos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) -grupos indígenas, ambientalistas, mujeres- y las universidades. A finales de 2019, Bolivia, Colombia, Chile y Perú fueron escenario de estallidos sociales y de procesos electorales convulsos con mayorías exiguas, que pusieron en aprietos a los observadores electorales europeos.

Polarización creciente

Estos procesos, esencialmente internos, han generado una polarización creciente en Latinoamérica hasta volver prácticamente inoperantes algunos de los organismos regionales que, por un lado, encarnan aquellos valores antes compartidos, como de la Organización de Estados Americanos (OEA) y su Carta Democrática, y por otro, se pretendían como articuladores de la relación con la Unión Europea (UE), como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o los organismos de integración regional como MERCOSUR o la Comunidad Andina (CAN). En el último lustro, los países latinoamericanos presentan una trayectoria de repliegue en sus agendas internas para atender serios problemas de gobernabilidad y desigualdad, y su actuación se ha desdibujado en la escena regional e internacional.

Cuando tuvo lugar la última cumbre de jefes de estado y de gobierno UE-CELAC en Bruselas en 2015, ya se percibía la sensación de que estos ejercicios se habían vuelto esencialmente retóricos, que difícilmente resultaban en planteamientos comunes concretos. A raíz de la crisis Venezolana de 2016, fue tal el grado de polarización al interior de la CELAC que la cumbre prevista para realizarse en San Salvador en 2017 fue postpuesta *sine die*. La presidencia pro-témpore mexicana de la CELAC intentó revivir este mecanismo de concertación diplomática a partir de 2019, centrando su actividad en la cooperación técnica y evitando los temas políticos, aunque también fue posible porque Brasil suspendió su membresía en 2020. La más reciente cumbre de este organismo en la Ciudad de México en septiembre 2021, tras cinco años sin reunirse, fue, sin embargo, un evento no exento de rispidez, debido a la asistencia de Agustín Díaz Canet (Cuba) y Nicolás Maduro (Venezuela) quienes chocaron verbalmente con Luis Lacalle Pou (Uruguay) y Mario Abdó Benítez (Paraguay). La agenda impulsada por México, centrada en reformar a la OEA, buscar la salida de su Secretario General, Luis Almagro, y en una vaga idea de transformar a la CELAC siguiendo el modelo de la Unión Europea (!) no prosperó. Tampoco hubo un intento de reactivación de la agenda de trabajo bi-regional con Europa, a pesar de que el Presidente del Consejo Europeo, Claude Michel, asistió a la cumbre.

La UE no mereció una sola mención en la Declaración de la Ciudad de México, que incluía 44 puntos. Las menciones de la “comunidad de valores” democráticos, en esta ocasión, fueron matizadas por las notas verbales y escritas de Colombia, Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, desconociendo al gobierno de Maduro, y por la aceptación de Michel en su discurso de que, al interior de la UE, hay “debates” que no son sencillos sobre el tema.

Más bien, quedó claro que las prioridades de unos y otros ya no coinciden tan claramente como antes: mientras la UE se concentra en la lucha contra el cambio climático y en su reconstrucción post-covid 19 con el proyecto *Next Generation EU*, que pone énfasis en medio ambiente y digitalización, los países de América Latina insistieron en el tema del financiamiento de cara a la COP26 de octubre en Glasgow. En este tema, el choque entre los europeos y Brasil, que no asistió a la cumbre, es aún más agudo, y tiene paralizada la firma del acuerdo UE-Mercosur.

En ausencia de un empuje conjunto a nivel bi-regional, la relación transcurre por canales bilaterales entre la UE y sus estados miembros y los países de América Latina, con un grado enorme de variación. Más allá del problema venezolano, tras el reconocimiento de los países de la UE al gobierno de Juan Guaidó entre 2015 y 2021, destaca el deterioro reciente de dos canales que eran centrales en la articulación de la relación bi-regional: la de México con España y la de Brasil con Francia. En el primer caso, el actual Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, inició su administración pidiendo que el Rey de España se disculpe por los agravios de la conquista y, recientemente, señaló en conferencia de prensa que la relación debe entrar en una “pausa” por considerar que las empresas españolas han “saqueado” al país en administraciones anteriores. La contra-reforma energética del actual gobierno afecta a empresas europeas, y españolas en particular, y dará lugar a litigios internacionales, tema que ha contribuido a la tensión entre México y varios gobiernos europeos además del de España.

En el segundo caso, tras la conclusión de la negociación del Acuerdo UE-Mercosur, el presidente brasileño, Jair Bolsonaro, insultó al presidente francés, Emmanuel Macron, y a su esposa, en medio de las críticas francesas por el descuido y los incendios en la Amazonia, y sus reticencias ante el capítulo agrícola del acuerdo. La tensión volvió también a la relación con Cuba, tras la represión sufrida por manifestantes en septiembre de 2021 que llevó a 426 europarlamentarios a aprobar una resolución pidiendo la suspensión del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que se había firmado en 2017. Con Colombia, Europa tiene una de las relaciones menos tensas en la región, aunque el importante apoyo que la UE dio al proceso de paz desde 2016 no ha encontrado eco en el gobierno de Iván Duque, al cual también criticó por el uso excesivo de la fuerza para enfrentar el estallido social de mayo de 2019.

Así pues, las relaciones políticas de América Latina con Europa transitan por una etapa de tensiones producidas, en gran medida, por la erosión de la comunidad de valores sobre la cual se habían edificado. Un alto grado de polarización, nacionalismo, reclamos sociales y pulsiones autoritarias jalonean a ambas regiones y dificultan empatar agendas y visiones compartidas que orienten el rumbo.

El estancamiento de las relaciones económicas

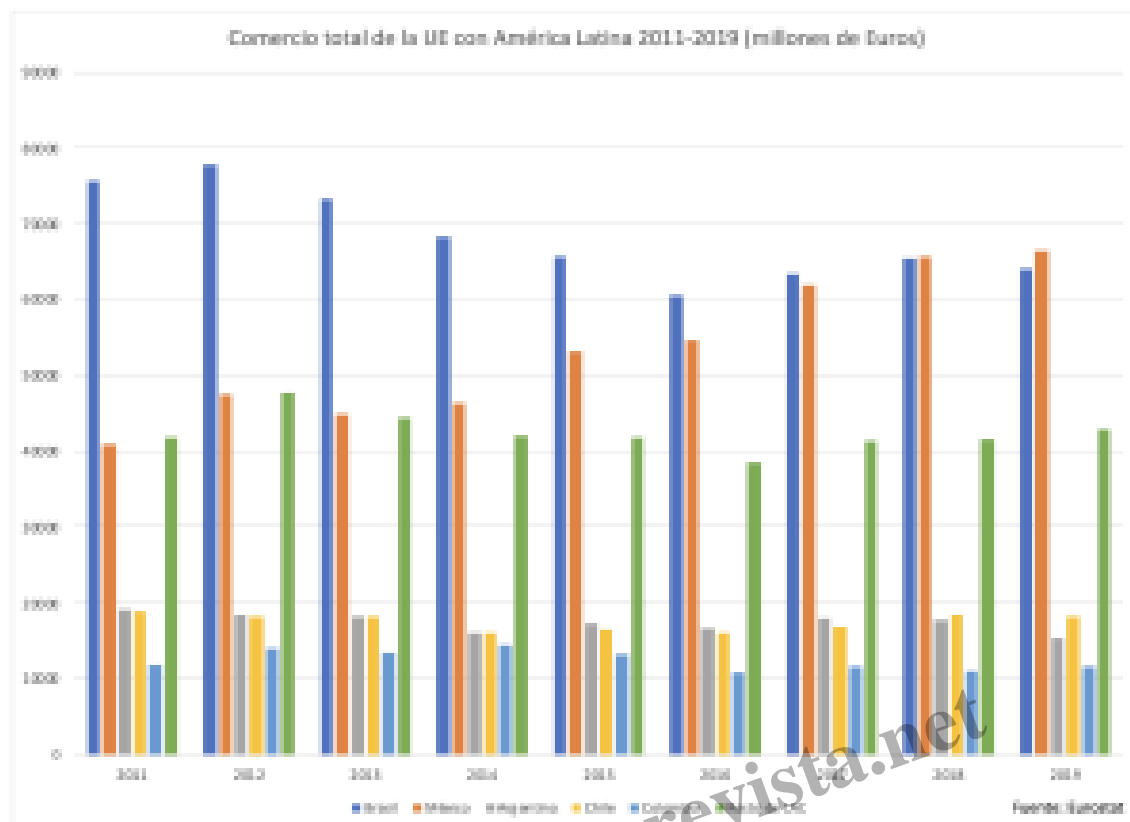
El segundo ámbito de mayor interés para América Latina y Europa es el intercambio económico (comercial y de inversión), y se encuentra también en un periodo de estancamiento. Al igual que en el ámbito político, los fundamentos de las relaciones económicas actuales se construyeron en los años 1990 en torno a un consenso liberal, tras una década de reformas estructurales en América Latina y en el contexto del Programa del Mercado Único en Europa plasmado en el Tratado de Maastricht. La ruta que trazó la UE en aquél entonces se enfocaba en ir firmando acuerdos de asociación que incluyeran tratados de libre comercio (TLCs) y de protección y promoción de inversiones (APPRI) principalmente con los grupos de integración regional que se instauraban o relanzaban en América Latina: el MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Aunque los acuerdos de asociación preveían también pilares de diálogo político y de cooperación, la construcción del marco regulatorio para liberalizar el intercambio económico constituía el interés material fundamental de todas las partes en la relación bi-regional.

Sin embargo, los esquemas de integración latinoamericanos fueron encontrando diversos retos al iniciar el nuevo milenio, de manera que, al día de hoy, la UE solamente logró firmar el acuerdo con SICA en 2013, y aún está pendiente de completarse el proceso de ratificación. Con MERCOSUR, tras

la firma de un acuerdo marco de cooperación interregional en 1995, las negociaciones comerciales se toparon con el proteccionismo agrícola europeo, el proteccionismo industrial de Argentina y Brasil, y graves crisis económicas en estos dos países en 2001 y 2002 que minaron la unidad del grupo en los años siguientes. Cambios políticos internos resultaron en un creciente desinterés por la integración regional y el libre comercio. Con la llegada de Luiz Inacio Lula da Silva al poder, Brasil se dedicó a impulsar otro grupo, el UNASUR, que tenía otras prioridades, como la construcción de infraestructura, la cohesión social y la seguridad, mientras que sus relaciones comerciales extra-regionales, sobre todo con China, rebasaban por mucho a aquellas que tenía con sus vecinos del MERCOSUR y, eventualmente, con la UE. Las negociaciones del TLC UE-MERCOSUR se estancaron durante más de 20 años, hasta que en 2017, se logró cerrar un acuerdo -que aún sigue en proceso de firma y ratificación con perspectivas difíciles. Con la CAN, la interacción se descarriló a partir de 2006, cuando Venezuela se salió de la organización, debido a los desacuerdos con Colombia.

La agenda de liberalización económica transitó con mayor facilidad con países individuales, como México, cuyo Acuerdo Global entró en vigor desde el año 2000, seguido de Chile en 2002 y de Colombia, Perú (2013) y Ecuador (2014). Todos estos países tenían las políticas comerciales más abiertas de la región y establecieron en 2011 la Alianza del Pacífico. En 2015, México y la UE emprendieron negociaciones para “modernizar” Acuerdo Global que concluyeron en mayo de 2020. Su firma y ratificación están aún pendientes y enfrentan diversos obstáculos, entre ellos, la “pausa” con España, el deterioro del Estado de derecho y una política energética centrada en los hidrocarburos, que pueden desacarrilar el proceso.

Los datos comerciales (ver gráfica) indican que, en la última década, México ha sido el país cuyo comercio con la UE creció más, reemplazando a Brasil como principal socio comercial de la UE en América Latina, en tanto que se observa que Argentina cayó por debajo de Chile. En general, salvo por el caso mexicano, la tendencia es de estancamiento en cuanto al valor del comercio.



Por su parte, la política comercial de la UE también ha estado cambiando hacia un mayor proteccionismo desde que, primero, el Tratado de Lisboa de 2009 involucró al Parlamento Europeo y, segundo, en 2018, el Consejo de la UE adoptó el “Nuevo enfoque para negociar y concluir acuerdos” que otorgó a los estados miembros mayores atribuciones para participar en *todas* las etapas de los procesos de negociación comercial internacional, reduciendo así el margen de independencia de la Comisión Europea. Además, desde finales de 2019, el Pacto Verde Europeo, que se ha planteado como prioridad de la actual Comisión, propone una serie de políticas que podrían interferir con el objetivo de liberalizar el comercio y las inversiones, en particular, el impuesto al carbono en la frontera (*carbon tax*) y la miriada de nuevas regulaciones en agricultura que implicará la estrategia “de la granja a la mesa” (*farm to fork strategy*). Requerirán complejos procesos de certificación que generarán mayor fricción comercial en un sector que es dominante en las exportaciones latinoamericanas a Europa.

No hay que perder de vista que esta relación económica se da en un contexto de clara asimetría: mientras que la UE es el segundo o tercer socio comercial de todos los países de América Latina, ésta representa a penas el 6% de su comercio exterior, del cual México y Brasil representan la mitad. Salvo en el caso de México, la UE importa de América Latina esencialmente productos primarios, y le vende manufacturas y maquinaria.

Así pues, el impulso hacia la liberalización económica que animaba las relaciones entre Latinoamérica y Europa quedó circunscrito a un número reducido de países, los cuales han planteado recientemente serios cuestionamientos a ese proceso. Actualmente, enfrenta retos importantes por el creciente nacionalismo económico, las cadenas de suministro interrumpidas y la desglobalización, debido a la pademia de COVID-19 y a la guerra comercial entre China y Estados Unidos.

Oportunidades y retos de la cooperación

El tercer ámbito en el que se desenvuelven las relaciones eurolatinoamericanas es el de la cooperación. También se ha visto trastocado en la última década, no sólo por la reforma de la política de cooperación para el desarrollo de la UE desde 2015, que “graduó” a la mayoría de los países latinoamericanos, sino también por la debilidad de las contrapartes institucionales latinoamericanas, desde la CELAC, el Mercosur o la SICA, hasta las OSC locales. A pesar de estas dificultades, la cooperación se ha convertido un espacio de refugio de las relaciones diplomáticas y, mal que bien, promueve vínculos entre las sociedades de ambas regiones en temas que son relevantes tanto para la Agenda 2030, como para las agendas bilaterales y bi-regionales.

En la última década, México ha sido el país cuyo comercio con la UE creció más, reemplazando a Brasil como principal socio comercial en América Latina, en tanto se observa que Argentina cae por debajo de Chile.

Este ámbito de la relación también está marcado por la asimetría. La UE y sus estados miembros son los principales donantes de ayuda al desarrollo del mundo (más del 60% del total mundial), y tienen un papel dominante en el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE, que es el que establece los parámetros y la normatividad en este sector. Los países latinoamericanos no tienen políticas de cooperación internacional para el desarrollo muy robustas, debido a la debilidad de las instituciones estatales y las restricciones presupuestales, aunque se han lanzado algunos esquemas de cooperación sur-sur (Brasil, ALBA) y triangular (México). Los efectos de la cooperación para el desarrollo de la UE varían también enormemente de un país a otro: para los estados más débiles, por ejemplo en Centroamérica y el Caribe, puede representar un parte importante incluso del presupuesto nacional y de la capacidad de ejecutar algunas políticas públicas.

No sorprende, por tanto que, en la agenda bi-regional, la discusión haya girado sobre todo en torno a los programas financiados por la UE. Estos sufrieron cambios sustanciales en 2015, cuando la “graduación” de la mayoría de los países latinoamericanos, por ser clasificados como de renta media, dejaron de ser susceptibles de recibir ayuda bilateral. La Comisión Europea orientó esta política hacia esquemas de co-financiamiento con los estados u organizaciones receptoras y movió la mayoría de los fondos hacia bolsas y programas regionales para toda América Latina o sus programas temáticos globales, como derechos humanos, fortalecimiento de las OSC o financiamiento a la investigación. A raíz de estos cambios, no exentos de críticas por los latinoamericanos, la actividad diplomática bi-regional se ha concentrado en la adaptación al nuevo modelo y su corrección en los márgenes. Actualmente, enfrenta un reto adicional: la disminución del presupuesto para cooperación internacional por parte de la UE establecido por el Consejo Europeo de 2020 para el marco presupuestario mutianual 2021-2027.

A pesar de estos retos y restricciones financieras, la cooperación sigue siendo uno de los principales instrumentos de acción internacional de la UE, de sus estados miembros y de otros países europeos como el Reino Unido, Suiza o Noruega. Hacia adelante, por su naturaleza concreta y muchas veces técnica, puede ser un vehículo valioso para conducir las relaciones entre las sociedades de las dos regiones en un contexto en el que el diálogo político al más alto nivel se ha vuelto escabroso. La cooperación académica, en medio ambiente o sobre temas de género, son ejes que articulan la proyección de los valores de la UE en el exterior y que son apreciados por muchos actores en América Latina que buscan empujar esas agendas en ambientes nacionales que se han vuelto adversos.

Conclusión: ¿el fin de una era?

La arquitectura que América Latina y Europa diseñaron en los años 1990 para institucionalizar sus relaciones en distintos niveles y ámbitos estaba anclada en una serie de supuestos pertenecientes al orden liberal internacional que hoy enfrenta retos formidables, desde distintas direcciones. El consenso alrededor de los valores democráticos y de derechos humanos parece desvanecerse; el interés y la capacidad para liberalizar los intercambios económicos y promover la integración regional dan la impresión de haber llegado a su límite; la cooperación para el desarrollo, que dá un soporte concreto a la proyección europea en América Latina se ha topado con restricciones administrativas y presupuestales que la acotan. Como el resto del mundo, esta relación transatlántica refleja el resquebrajamiento de lo que se siente como el fin de una era, y las agendas que la animaban parecen estancadas. Queda por ver hasta qué punto lo construido hasta ahora -y que se ha institucionalizado en no pocos instrumentos- resistirá los embates de un mundo convulso.

Fecha de creación

15/03/2022

Autor

Lorena Ruano