FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 17 • NÚMERO 4

OCTUBRE-DICIEMBRE 2017

Europa y Latinoamérica: es hora de volver a mirarse

Cita recomendada:

Ruano, Lorena, (2017) "Europa y Latinoamérica: es hora de volver a mirarse", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 17: Núm. 4, pp. 144-151. Disponible en: www.fal.itam.mx

Europa y Latinoamérica: es hora de volver a mirarse

📍 *Lorena Ruano*

En estos tiempos que corren, Latinoamérica necesita diversificar sus relaciones exteriores, y Europa vuelve a ser atractiva. Estados Unidos se ha tornado errático, cuando no peligroso, y la desaceleración de la economía de China lleva 2 años arrastrando al continente a la recesión. Se presenta una oportunidad de acercamiento a Europa, si se realiza en San Salvador la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-Unión Europea (CELAC-UE; tras su creación en 2010, la CELAC se convirtió en el equivalente de la Unión Europea para estas reuniones, que antes se conocían como UE-LAC). Se trata del siguiente episodio de una serie de reuniones de jefes de Estado y de gobierno de las dos regiones, que tienen lugar aproximadamente cada 2 años y que iniciaron en Río de Janeiro en 1999. Sin embargo, por el momento la cumbre ha sido pospuesta, debido al desacuerdo en América Latina respecto a la crisis interna de Venezuela.

Los análisis recientes de este proceso “birregional”, como el de José Antonio Sanahúja en *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica* (2015), apuntan a cierta “fatiga” de estas reuniones, que solo parecen producir largas declaraciones y pocos resultados concretos. De hecho, en la última cumbre de Bruselas de 2015, los propios jefes de Estado y de gobierno encomendaron a sus ministros de asuntos exteriores hacer una evaluación crítica y plantear recomendaciones para que se rindieran frutos más tangibles. En Europa, Carlos Malamud ha considerado necesario explicarles a sus conciudadanos por qué deben importarles Latinoamérica y el Caribe. Desde este lado del Atlántico, en cambio, la importancia de Europa siempre ha sido más clara, pues se trata de nuestro segundo socio económico y una fuente de ayuda al desarrollo, además de que se comparten idiomas, cultura, historia y cierta preferencia por las instituciones democráticas y los derechos humanos. Para la opinión pública de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, los países europeos figuran entre los cinco mejor evaluados, junto con Canadá, Estados Unidos y Japón, según lo indican los resultados de la encuesta bianual que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), “México, las

LORENA RUANO es doctora en Relaciones Internacionales por la University of Oxford. Es profesora en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y analista asociada sénior en el European Union Institute for Security Studies. Sígala en Twitter en @Lorena_RuanoXD.

Américas y el Mundo”. A pesar de estos hechos, la política exterior de la región suele ser más reactiva que estratégica, y no siempre está claro qué quiere Latinoamérica de la Unión Europea y qué se puede esperar de esta cumbre en particular.

UN PROCESO “AGOTADO”, DECLARATIVO, PERO IMPORTANTE

Poco después de su lanzamiento en la cumbre de Río de 1999, el diálogo birregional al más alto nivel empezó a empantanarse por numerosas razones, algunas propias de su estructura y otras coyunturales. En primer lugar, desde el punto de vista de los intereses, predominantemente económicos —pero no solo esos—, la asimetría siempre ha sido enorme. La Unión Europea es más importante para Latinoamérica que al contrario. En Europa, solo un país, España, tiene a América Latina como parte de sus prioridades de política exterior. Para los demás y para la Unión Europea en conjunto, la región es la última prioridad geográfica, después de su vecindario inmediato (Europa del Este, Rusia, el Medio Oriente), África y Asia (su principal socio comercial es China) y Estados Unidos. A pesar de que son dos regiones históricamente muy próximas por el vínculo colonial y migratorio que genera una cercanía cultural particular, para Europa, Latinoamérica está lejos y es un socio económico marginal, pues representa apenas el 5% de su comercio exterior, con mercados pequeños y poco dinámicos, debido a la desigualdad que los segmenta, a la inestabilidad política que periódicamente genera nacionalizaciones y a la inseguridad debida al crimen. En cambio, para América Latina y el Caribe, Europa ha sido siempre la principal opción para diversificar sus relaciones económicas exteriores, marcadas por una integración precaria a los mercados internacionales por la hegemonía de Estados Unidos y por la exportación de materias primas, a excepción de México. Europa siempre ha sido el primer o segundo socio comercial, inversionista y proveedor de ayuda al desarrollo después de Estados Unidos, aunque recientemente haya sido desplazada por China, que es hoy el principal cliente y proveedor de varios países, como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. De acuerdo con Trade Map, el 18% del comercio total de Latinoamérica se da con la Unión Europea, mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señala que cerca del 40% de la Ayuda Oficial al Desarrollo que llega a América Latina y el Caribe viene de Europa y más de un tercio de la inversión extranjera directa acumulada en la región es europea (*World Investment Report*, 2017).

En la última década, el desinterés europeo se ha visto acentuado por la pérdida del liderazgo de España en el seno de la Unión Europea, pues ha estado sumida en una grave crisis económica y política. Ya desde la presidencia de José María Aznar, la política española hacia Latinoamérica había dejado de ser una política de Estado, lo cual la hizo más volátil y partidista. También perdió valor político frente al peso de los intereses económicos, pues España se convirtió en la segunda fuente de inversión extranjera

La política exterior de Latinoamérica suele ser más reactiva que estratégica.

directa en la región. Entre tanto, la ampliación de la Unión Europea entre 2004 y 2007 desplazó la atención hacia Europa del Este, al tiempo que diluyó la importancia que tenía España por la entrada de nuevos miembros. Estos han iniciado su relación con América Latina y el Caribe a partir de su pertenencia a la Unión. Por su parte, en Latinoamérica, la erosión del “consenso de Washington”, sobre el que se había organizado una parte importante de la agenda birregional (libre comercio, democracia, derechos humanos) provocó que una parte de la región dejara de tener tanto interés en una Europa liberal que se distinguía poco de Estados Unidos. Incluso ciertos líderes, especialmente de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), comenzaron a verla con recelo, mientras Brasil adoptaba una agenda internacional más orientada al llamado “Sur Global” y Argentina traía a colación el conflicto de las Malvinas a las cumbres con Europa.

Desde el punto de vista de las instituciones, el “proceso de Río” ha presentado varios flancos débiles. De entrada, no hay un organismo (como una secretaría general) que dé seguimiento a los acuerdos; además del país al que le toca ser la sede de la cumbre, nadie se apropia del proceso. Han tenido que ser los ministros de relaciones exteriores y funcionarios de alto nivel los que evalúen en reuniones extraordinarias los programas iniciados y tracen las directrices para avanzar. Otro problema ha sido la asimetría en los grados de integración y cohesión de las dos regiones. Los europeos que, por razones de consumo interno, quisieron creer en la falsa promesa de la integración regional latinoamericana, reiteradamente han achacado la escasez de resultados concretos de las cumbres al hecho de que Latinoamérica no llega con una sola voz a las reuniones. El establecimiento de la CELAC en 2010 se anunció como una solución a este problema, que había llegado a su punto más álgido en la cumbre de Viena de 2006, a la cual los latinoamericanos llegaron para pelearse unos con otros frente a la Unión Europea. Pero la CELAC tampoco es el sistema de integración que los europeos quisieran como socio. Se trata de un mecanismo de consultas heredero del Grupo de Río, de institucionalidad precaria y sujeto a la capacidad diplomática de quien ostenta la presidencia rotatoria. En este contexto, más que de una relación birregional, habría que hablar de “intermultilateralismo”, pues se trata de una reunión en la que confluyen dos sistemas multilaterales, uno más institucionalizado que el otro, pero finalmente compuestos por Estados que guardan su autonomía celosamente, sobre todo de este lado del Atlántico.

Un último elemento institucional que abona a la supuesta fatiga es el formato. En una cumbre, toda la energía se concentra en producir una declaración conjunta firmada por los líderes. Las declaraciones sufren lo que podría llamarse el “efecto del arbolito de navidad”, propio del multilateralismo, pues cada participante quiere “colgar” su tema favorito en la declaración final. Con tantos Estados participantes, resultan ser largas, de más de cincuenta puntos, pero sin muchos compromisos concretos, ya que las coincidencias suelen ser superficiales y el lenguaje general. Pero esto no quiere decir que no tengan un valor. La repetición de un discurso puede dar forma a intereses políticos y legitimar acciones. Estas declaraciones cumplen, por tanto, una función política; y como buen ejercicio de retórica, hacerlas más cortas sería ideal para

darles mayor fuerza. Esperar cualquier otro resultado de un encuentro de esta naturaleza sería atribuirle características que no posee.

Finalmente, un punto que a veces no se contempla al evaluar las cumbres, pero que las hace muy valiosas, son las reuniones paralelas de la Unión Europea con Chile, México, el Mercado Común del Sur (Mercosur), entre otras. En esas relaciones “bilaterales” de la Unión Europea con países americanos y las llamadas subregiones (Mercosur, Centroamérica) se generan más resultados concretos (programas de cooperación técnica, acuerdos comerciales, diálogo político más sustantivo y enfocado), porque es posible pasar de las generalidades a un enfoque que permitir una respuesta más adecuada a la enorme diversidad de Latinoamérica. El hecho de que tengan lugar de manera casi simultánea posibilita una mejor coordinación y coherencia.

CAMBIOS QUE PROPICIAN EL ACERCAMIENTO

Entre los cambios recientes que pueden ayudar a sacar al proceso de Río de su letargo, el más importante es, sin duda, el ascenso de Trump al poder en Estados Unidos. Una de las primeras víctimas ha sido México, en la mira por el tema migratorio (el famoso muro) y por el comercial. Trump alega que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el “peor acuerdo” y quiere renegociarlo o terminar con él, lo cual es una situación muy riesgosa para México, puesto que el 80% de sus exportaciones va a Estados Unidos. Luego sigue Cuba, con un revés parcial en la normalización de las relaciones promovida por Barack Obama desde 2014. El resto de Latinoamérica continúa esperando que se defina una política hacia la región o, por lo menos, se nombren funcionarios a cargo en el Departamento de Estado. En cualquier caso, queda claro que, al menos para una parte de América Latina y el Caribe, con México a la cabeza, la región necesita reforzar sus alternativas comerciales y apuntalar algunos de los valores por los que ha apostado, como la lucha contra el cambio climático y el respeto del derecho internacional.

Por su parte, Europa, la otra gran zona de influencia de Estados Unidos, no se encuentra en una situación tan diferente. Trump ha puesto en duda el compromiso estadounidense con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), piedra angular de la seguridad europea desde 1949, en un momento en el que las relaciones con Rusia son complicadas, por decir lo menos. Para los países de Europa central y del Este que entraron en la Unión Europea y en la OTAN en las últimas 2 décadas, especialmente Polonia y los países bálticos, Estados Unidos constituye la garantía de seguridad contra el resurgimiento del expansionismo nacionalista ruso. Si vieron con alarma cómo Vladimir Putin se apropiaba impunemente de un pedazo de Ucrania en 2014, azuzando y armando minorías rusas separatistas, en 2017 los aterra la extraña relación de Trump con Rusia y su errática posición frente a la OTAN. Trump también se ha salido del Acuerdo de París contra el cambio climático, en el que los europeos se consideran la vanguardia, y amenaza con una guerra comercial contra el superávit comercial de Alemania, lo cual afectaría a toda la Unión Europea, dado que la política comercial es competencia comunitaria y Estados Unidos es su

segundo socio comercial. Como resultado, y a contrapelo de su proverbial medida, la Canciller alemana, Angela Merkel, ha dicho que el tiempo en que se podía confiar en otros quedó atrás y que los europeos deben tomar su destino en sus propias manos. Su visita a México el 10 de junio de 2017, para condenar muros y defender el libre comercio, constituye la muestra más nítida de cómo esta coyuntura es propicia para que Latinoamérica y Europa se vean como aliados en el rescate del orden internacional liberal posterior a la Guerra Fría, que, con cada tuit de su Presidente, Estados Unidos socava de mala manera.

Ya desde enero de 2017, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, envió una carta a los Estados miembros de la Unión Europea señalándoles que debían “aprovechar el cambio en la política comercial de Estados Unidos para acercarse a socios interesados”. Se aceleraron las negociaciones comerciales con Corea del Sur, Japón y, de manera especial, con México, con quien se venía haciendo una revisión del Acuerdo Global desde 2014. La Comisaria de Comercio de la Comisión Europea, Cecilia Mälstrom, visitó México, donde celebró el día de Europa (8 de mayo), en

*Europa vuelve a ver en
Latinoamérica una región
con la que puede aliarse.*

un gesto sumamente simbólico, porque a la Unión Europea le interesa un socio que también dependa de un régimen comercial abierto y regulado y que tenga coincidencias ideológicas en otros foros internacionales, como las Conferencias de las Partes sobre cambio climático. En este contexto debe entenderse tam-

bién el renovado interés por hacer progresar las estancadas negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, y la actualización del acuerdo Chile-Unión Europea. Europa vuelve a ver en Latinoamérica una región con la que puede aliarse en varios temas porque es, para repetir la trillada expresión de Alain Rouquié, “el Extremo Occidente”, con el que comparte valores, idiomas, visiones del mundo. Desde un punto de vista más instrumental, constituye lo que el general Charles de Gaulle llamó un *reservoir de votes* al cual acudir para formar mayorías en instancias multilaterales. Por esta razón, Federica Mogherini, jefa de la diplomacia de la Unión Europea, le ha dado a la región mayor prominencia y ha realizado varias visitas en 2017.

Otros elementos que abonan a la actual coyuntura de acercamiento entre Europa y Latinoamérica tienen que ver con sucesos internos. El fin del auge de las materias primas y el frenazo económico experimentado por América Latina en los últimos 2 años, debido a la desaceleración China, reviven el interés por promover los intercambios con Europa. En particular, a la región le interesa atraer inversión extranjera directa, pues generalmente viene acompañada de mayor inversión en investigación y desarrollo, así como de capacitación y fomento de capacidades locales. Por otra parte, el fin de la “ola rosa” en Sudamérica, con la llegada de gobiernos de centro-derecha a Argentina y a Brasil, parece haber reactivado el interés por la integración económica del Mercosur, cuestión que la Unión Europea siempre ha favorecido. El movimiento hacia políticas comerciales menos proteccionistas en el Cono Sur explica las intenciones de reanimar las negociaciones de la Unión Europea con el Mercosur. La crisis

institucional que vive Brasil ha minado al liderazgo del país, pero también ha abierto espacios para que otros, como Argentina o Colombia, tengan más presencia.

El proceso de paz en Colombia, con el cual la Unión Europea se ha comprometido mediante la creación de un fondo fiduciario de más de 90 millones de euros, constituye otro punto de convergencia entre las dos regiones. Una declaración política de apoyo a este proceso de paz en la cumbre CELAC-Unión Europea puede ayudar a contrarrestar la oposición más reacia en un proceso único en el mundo, pero que ha sido muy controvertido internamente. También podrían buscarse modalidades de cooperación triangular para contribuir al enorme esfuerzo que se requiere para que poner fin a esta larga guerra civil.

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación Unión Europea-Cuba, firmado en diciembre de 2016, abona asimismo a la coyuntura actual de acercamiento, pues elimina una causa de tensiones que persiste desde 1997, cuando España promovió una “Posición Común” que condicionó la cooperación de la Unión Europea con La Habana a un cambio político y de derechos humanos en la isla. Latinoamérica siempre fue crítica de la Posición Común, que situaba a la Unión Europea en el mismo grado de hostilidad que Estados Unidos. Si bien la Unión Europea cambió de posición recientemente cuando secundó la normalización de Obama, es poco probable que siga a Trump en el nuevo endurecimiento. Esto constituye, al menos en el campo simbólico, un gesto adicional para desmarcarse de un personaje sumamente impopular en ambas regiones.

Por su parte, Europa parece estar dejando atrás el periodo más álgido de confluencia de sus múltiples crisis, aunque no las ha resuelto. La del euro está cediendo, pues la economía se recupera y en mayo de 2017 se llegó a un acuerdo con Grecia que no resolvió el asunto, pero lo pospuso sin generar las turbulencias de años anteriores. La de los refugiados también pierde intensidad, aunque depende de que Turquía siga cumpliendo su papel de tapón. Ahora llegan más refugiados por el Mediterráneo: a Italia desde Libia, sumida en el caos, y a España desde Marruecos. España, por su parte, finalmente tiene un gobierno y la economía ha vuelto a crecer, pero no ha recuperado el liderazgo de la política de la Unión Europea hacia Latinoamérica, y a escasos meses de la cumbre, apenas se ha nombrado a personal clave en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En cuanto al *brexit*, mientras que los británicos se hunden en una crisis política sin precedentes, los otros 27 Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea dan señales de haberse repuesto del sobresalto; fijaron su posición negociadora y miran hacia adelante. Incluso se comenta en los pasillos de Bruselas que la perspectiva de la salida del Reino Unido ha abierto espacios para una mayor integración y, de manera crucial, para la cooperación en materia de seguridad y defensa, cuestión que antes era tabú porque los británicos la vetaban. Impulsada por Trump y liberada de la oposición británica, la Unión Europea se encamina a reforzar su papel como actor internacional autónomo y de peso, incluso en los temas de seguridad, y busca socios con valores afines. Latinoamérica debe aprovechar la oportunidad. ¿O se puede confiar en que sea China el gran promotor del libre comercio y de la lucha contra el cambio climático? Eso sin mencionar los derechos humanos y la democracia.

FRAGILIDADES, LÍMITES Y RIESGOS

Dicho lo anterior, no hay que olvidar la fragilidad de muchos de estos acontecimientos ni la naturaleza coyuntural de algunos, tampoco ser ingenuos con respecto a lo que puede producir la cumbre de San Salvador. Una declaración política envía señales, marca pautas, legitima acciones, pero no va a generar por sí sola las inversiones europeas que necesita Latinoamérica ni a asegurar un bloque de votos en la ONU o la Organización Mundial del Comercio. No está claro que los valores comunes tengan mucha profundidad ni que sean compartidos por todos. América Latina se divide ante la crisis de Venezuela, lo cual ya ha ocasionado que se posponga la cumbre, y su cancelación no debe descartarse. Mientras, Bruselas se pasma por los retrocesos democráticos en Hungría y Polonia. El compromiso con el libre comercio llega hasta donde empieza el subsidio a los agricultores europeos o la protección a los industriales brasileños. El compromiso por luchar contra el cambio climático se topa con las minas de carbón en Europa central y los taladores en Chiapas y la Amazonia.

Por otra parte, se corre el riesgo de que las dos regiones se enreden en una discusión mezquina por la llamada “graduación” en la política de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea. De acuerdo a la tendencia mundial, la Unión Europea ha decidido que la mayoría de los países latinoamericanos, como son de renta media, ya no califican para recibir esa ayuda, la cual hoy se canaliza a las economías más pobres de África, Asia y el Caribe. La oposición a esta medida es uno de los pocos puntos que generan consenso dentro de la CELAC, por lo que tiene un lugar prominente en la agenda, a pesar de que la Unión Europea insiste en que seguirán llegando los mismos montos a la región, pero con otras etiquetas presupuestales. En cualquiera de los dos casos, se trata de montos pequeños que no inciden mucho en el desarrollo económico de los países, pero que tienen un peso importante en la discusión porque se pueden contar, se pueden medir. En particular, algunos de esos fondos son justamente los que han financiado los modestos programas de cooperación que constituyen los únicos resultados concretos de la relación birregional. La Unión Europea deberá hacer un ejercicio importante de relaciones públicas y clarificación técnica —lo cual no se le da naturalmente— para convencer a los latinoamericanos de que seguirán recibiendo apoyo, pero de otra bolsa.

CONCLUSIÓN

En suma, queda claro que lo que Latinoamérica quiere de Europa es inversión, ayuda para el desarrollo y conseguir apoyo político frente a los aspectos más desagradables de la política exterior de Estados Unidos. Esto último es lo que Europa también busca en América Latina, además de conseguir socios económicos confiables y conseguir apoyo político en los temas que considera importantes en los foros multilaterales. Con la llegada de Trump, se ha vuelto más urgente. La declaración conjunta CELAC-Unión Europea podría ser una oportunidad para reafirmar los valores comunes, pero sobre todo en esta ocasión, para señalar enfáticamente el rechazo de un gran número de países a los aspectos menos aceptables de la política

estadunidense actual, como el regreso del proteccionismo, el racismo antimexicano, el hostigamiento a Cuba y el abandono del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Otros factores se suman en una coyuntura favorable para inyectarle vida a este foro, que más que estar agotado, solo parece capaz de ofrecer resultados retóricos de efectos limitados, aunque no es del todo inútil. Bien utilizado, puede constituir un espacio que cada día se vuelva más valioso. ❸