

# América Latina y Europa: ¿queda algo de una relación estratégica?

Alberto van Klaveren

## El fin de la ilusión

En teoría, las relaciones entre América Latina y Europa ofrecerían un modelo de interregionalismo, definido como “relaciones institucionalizadas entre regiones del mundo” (Hänggi et al, 2006: 3). Después de todo, se trata de dos regiones que comparten profundos vínculos históricos, un fuerte legado cultural común, idiomas, estructuras políticas y legales afines, una significativa complementariedad económica y percepciones mutuas de signo generalmente favorable. Las huellas del colonialismo europeo están más atrás en el imaginario latinoamericano que en otras regiones del mundo en desarrollo.

La pesada carga de la más reciente hegemonía estadounidense hizo que Europa, con su poder blando, fuera vista como una verdadera alternativa para la vinculación externa de América Latina. Fue, sobre esta base común, que se empezó a buscar una expresión moderna de interregionalismo. El impulso fue más político que económico y estuvo marcado por la solidaridad de muchos sectores europeos con la lucha por la recuperación democrática frente a las dictaduras del Cono Sur a partir de la década de 1970, la búsqueda de un papel para Europa en la crisis centroamericana de la década de 1980 y la aspiración de algunos sectores de ambas riberas del Atlántico de perfilar una alternativa europea frente a la hegemonía tradicional de los Estados Unidos en la región. La imagen de una Europa progresista que proyectaba el *soft power* frente a la dominación e intervencionismo de los Estados Unidos era, especialmente atrayente, pese a que en la práctica las expectativas no siempre se cumplieron. Por otra parte, a diferencia de Washington, Europa no abrigaba reticencias frente al regionalismo latinoamericano, sino que lo promovía abiertamente, estableciendo modalidades de interlocución birregional y apoyando con entusiasmo, a todas luces inmerecido, los procesos de integración regional y subregional en América Latina. El ingreso de España y Portugal a la Unión Europea y la oferta ibérica de actuar como puente entre América Latina y Europa se agregaban a este cuadro auspicioso.

En los años que siguieron, el proceso de recuperación y consolidación democrática en América Latina, la afinidad de valores entre las dos regiones y los crecientes vínculos entre sus sociedades civiles apuntaron

en la misma dirección. En el ámbito económico, se destacó el proceso de reformas económicas que había tenido lugar en América Latina con sus logros a menudo espectaculares: disciplina fiscal, derrota de la inflación, aumento de las exportaciones, reducción del endeudamiento externo, recuperación del acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, avances de los proyectos de integración y el surgimiento de nuevas formas de cooperación entre ambas regiones. Aunque con menor énfasis, también se subrayaba la voluntad compartida de enfrentar los desafíos de la equidad social. Se señalaba con insistencia que el crecimiento económico era una condición para el desarrollo social, que debía ser complementado por políticas activas a favor de la equidad o de la cohesión social. Los modelos europeos, con sus variedades de capitalismo, ofrecían una buena inspiración para lograr dicho propósito.

Fue este ambiente favorable el que condujo a la celebración de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1999. Fue también ese ambiente el que llevó al inicio de las negociaciones de los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea (UE), proceso que comprendió en su primera etapa a México y Chile, el inicio de las complejas y prolongadas tratativas con el Mercosur y las negociaciones exitosas de los acuerdos de asociación con América Central, Colombia y Perú y, más recientemente, con Ecuador, que remplazaron el antiguo y frustrado esquema Unión Europea-Comunidad Andina.

El interés académico y político en las relaciones europeo-latinoamericanas fue en aumento. El Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), establecido en Madrid en 1985 con un fuerte apoyo de la Unión Europea, desplegó un intenso programa de actividades en ambas regiones. Posteriormente, después de una compleja negociación intergubernamental, en mayo de 2010, la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe estableció la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC), que inició su marcha en noviembre de 2011, estableciendo su sede en Hamburgo, Alemania.

Hoy las relaciones europeo-latinoamericanas son objeto de una visión bastante más escéptica. Es cierto que ambas reconocen que parte de sus bases siguen vigentes. Muchos países de América Latina siguen siendo democracias electorales y si bien en varios regímenes el papel político e institucional de las fuerzas armadas parece ir en aumento, las dictaduras militares tradicionales pertenecen al pasado. Con algunas excepciones, una parte importante de las reformas económicas estructurales de las décadas anteriores, que permitieron ordenar las finanzas públicas y controlar la inflación, no se ha revertido pese a

las crecientes críticas a los modelos neoliberales. Se sigue observando coincidencias en los valores políticos de los países europeos y de diversas naciones latinoamericanas y los vínculos históricos y el acervo cultural compartido, difícilmente podría haberse evaporado en unos pocos años.

Los contactos diplomáticos y políticos se han mantenido regularmente, aunque las grandes cumbres interregionales se interrumpieron después de la VIII Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada sin grandes contratiempos, pero también sin grandes resultados, en Bruselas en junio de 2015. También tuvieron que interrumpirse las tradicionales reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores entre ambas regiones, que asumieron el formato UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) a partir de 2013. La última reunión birregional de Cancilleres tuvo lugar el año 2016 en Santo Domingo, República Dominicana. La fuerte división existente en la CELAC en torno a la crisis de Venezuela y otros temas relacionados, impidió la continuación de estas reuniones y, de paso, interrumpió los diálogos políticos formales con las agrupaciones de integración existentes en la región. Ello, sin perjuicio de las reuniones bilaterales mantenidas, sobre todo, por la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores, así como por diversos cancilleres de países individualmente considerados de ambas regiones. La suspensión de los encuentros birregionales deja en evidencia las debilidades y falencias del interregionalismo europeo-latinoamericano, que ya habían sido observadas incluso antes de la última crisis (Gardini y Malamud, 2014). Ello, en contraste con las reuniones periódicas que mantiene regularmente la UE con sus socios asiáticos, en el marco de ASEM (*Asia Europe Meeting*) y con la Unión Africana y que han permitido avanzar en la estructuración de agendas comunes.

Por otra parte, los acuerdos de asociación negociados siguen vigentes o en proceso de ratificación y algunos, incluso, han sido renegociados, como el de México o están en proceso de modernización, como el de Chile. Mención aparte merece el término formal de las negociaciones para el complejo acuerdo con el Mercosur, el más importante en el contexto de las relaciones europeo-latinoamericanas y que no ha iniciado todavía su proceso de ratificación, que no parece fácil ni automático, considerando las dudas que ha suscitado en Argentina y en varios países miembros de la UE. Al margen del marco interregional y hasta cierto punto relativizándolo, Brasil y México fueron elevados a la categoría de socios estratégicos de la Unión Europea, aunque tampoco parece haber llevado a una relación muy especial con estas potencias regionales.

En suma, las relaciones son relativamente normales, pero distan mucho de las expectativas iniciales y de la relación estratégica entre ambas regiones que se proclamó en los primeros párrafos de la Declaración de

Río de Janeiro, adoptada en la Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, de junio de 1999. Es cierto que el concepto de relación estratégica está bastante devaluado en las relaciones internacionales, pero no es menos cierto que pretende denotar una relación de características especiales, que marca una diferencia respecto de otras relaciones. Y más allá de la retórica diplomática y de las buenas intenciones, resulta muy difícil sostener que efectivamente se ha logrado construir una relación estratégica entre las dos regiones. Las afinidades ciertamente existen, pero no se han logrado plasmar en un marco birregional.

Algunas de las afinidades también se han visto afectadas. En Europa, y con buenos motivos, el optimismo sobre la ola democrática en América Latina que marcó la década de 1990 ha dado lugar a una legítima preocupación por la evolución de la democracia, la erosión de libertades públicas, la entronización del populismo y la fragilidad del Estado de Derecho en varios países de la región. Se constata que, en general, ni las reformas económicas ni el boom de las materias primas latinoamericanas han conseguido una mayor calidad de vida ni una mayor seguridad para los ciudadanos de América Latina, opinión que es compartida por los propios latinoamericanos. Resulta difícil ignorar el alarmante crecimiento de la criminalidad organizada en algunos países de la región, la persistencia de la corrupción, los ataques contra la libertad de prensa y la incapacidad que han demostrado sus líderes para alcanzar una verdadera gobernabilidad democrática.

La crisis de Venezuela no sólo sigue sin resolverse, sino que ha provocado la mayor oleada de refugiados que ha conocido América Latina en su historia reciente. El reconocimiento de un líder opositor como un presidente paralelo pero sin poder real, otorgado por una gran mayoría de países de ambas regiones, tampoco ha contribuido a la solución del conflicto interno. Otros países latinoamericanos están sumidos en crisis políticas y de seguridad interna indudablemente graves y aún antes de la crisis del COVID-19, quedó en evidencia que la región no ha logrado superar sus tendencias cíclicas y consiguientes períodos críticos en materia económica. Por otra parte, la bonanza económica del boom de las materias primas, si bien le trajo beneficios, no logró reducir las enormes brechas sociales que caracterizan a la región.

Para América Latina, Europa parece a veces ausente y distante, concentrada en sus propios problemas, afectada por una economía poco dinámica, preocupada por la defensa de su identidad, que, a veces, se ve amenazada dentro de sus propias fronteras, debilitada por la salida de uno de sus miembros mayores a través de un proceso tortuoso y que todavía no termina, atenta a las crisis más dramáticas que azotan su entorno geográfico más próximo, sea en Ucrania, el Medio Oriente o el norte de África, y desafiada por un flujo incontenible de refugia-

dos que se beneficia de la libre circulación y que pone a prueba el ya debilitado Estado de Bienestar europeo.

Hay razones para el escepticismo y es preciso reconocer que se originan con cierta simetría en ambas regiones. Los obstáculos para las relaciones birregionales han tendido a aumentar los últimos años y permiten abrigar dudas sobre su futuro, al menos en la forma que se han desarrollado hasta ahora.

Paradójicamente, el hecho de que no existan conflictos agudos y relevantes entre las dos regiones y que tampoco surjan entre ellas amenazas importantes para su seguridad, disminuye las urgencias en las relaciones mutuas. Ninguna situación en América Latina es remotamente comparable a las que representan Siria, Afganistán, Irak, Medio Oriente, Irán o Corea del Norte para los europeos. América Latina respeta, hasta ahora escrupulosamente, los regímenes de proscripción de las armas de destrucción masiva. Es cierto que el narcotráfico tiene, también, forma parte activa del cuadro birregional, donde Latinoamérica es una proveedora importante de drogas para una persistente demanda europea, pero la cooperación en este ámbito ha ido mejorando y el fenómeno parece más controlable que en el caso del flujo entre Asia y Europa. Y si bien Europa también ha recibido migraciones latinoamericanas, nadie podría afirmar que representan un problema serio para la UE. Más bien, lo contrario, ya que la mayor afinidad cultural entre ambas regiones ha facilitado la integración de esa migración, sin perjuicio de que hace falta un esfuerzo mayor en ese sentido.

América Latina es la región del mundo que menos ha sufrido el impacto del terrorismo internacional. Irónicamente, la ausencia de amenazas serias entre las dos regiones tiende a disminuir la atención mutua. Ello quizás explica las escasas referencias que hay sobre América Latina en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016 (UE, 2016) y la ausencia de mención alguna a la región en la Estrategia de Seguridad de 2003 (UE, 2003).

## **Un mundo en desorden**

Tres décadas después del término de la Guerra Fría, el sistema internacional sigue en estado de flujo. El optimismo inicial en torno a un nuevo orden mundial basado en reglas y orientado hacia el fortalecimiento de los derechos humanos, la democracia liberal y la economía de mercado se vio, prontamente, enfriado por la realidad. Estados Unidos, la potencia que emergía como victoriosa de la Guerra Fría y que parecía destinada a quedar como la única superpotencia o la potencia indispensable, no pudo asumir ese papel y se enfrascó, en forma progresiva, en una disputa económica con un nuevo rival, China.

Por su parte, Rusia, el estado sucesor de la Unión Soviética, compensó su debilidad económica y su pérdida de influencia en Europa Central y del Este mediante un despliegue audaz de su fuerza militar en áreas de su vecindad próxima, como Georgia y Ucrania, y en el Medio Oriente. Y si bien ya no puede asumir el papel que tuvo en la Guerra Fría, hoy actúa como un *spoiler*, incluso en áreas alejadas de sus intereses tradicionales, como Venezuela.

La rivalidad entre las grandes potencias vuelve a aumentar, asumiendo nuevas formas, que van desde las guerras comerciales hasta los ataques cibernéticos, desde pugnas por el control de tecnologías hasta el uso masivo de *fake news* para influir en procesos políticos internos.

En diversas regiones se mantienen enfrentamientos bélicos, principalmente de carácter interno, pero a menudo con intervenciones externas de potencias regionales o globales. Grupos terroristas desafían la autoridad de los Gobiernos, incluso se instalan físicamente en territorios de Estados fallidos y aumentan su potencial para operar en escenarios muy diversos. A diferencia de lo que ocurría en la época de la Guerra Fría, la conflictividad que caracteriza al sistema internacional actual no se remite, principalmente, a un solo eje de confrontación.

Los ejes tienden a multiplicarse y a superponerse, entremezclándose factores económicos, políticos, estratégicos, religiosos, culturales y regionales. La universalización de las relaciones internacionales, la multiplicación de actores, la crisis del modelo clásico de Estado nación, el regionalismo, la revolución científico-técnica, la revolución de la información y la emergencia de nuevos mundos, se combinan con factores tradicionales de políticas de poder, hegemonías y crisis económicas, sin que se decante una estructura internacional estable y definida (Del Arenal, 1993). Todo parece estar en flujo. Ya no hay bipolaridad, pero la multipolaridad que parecía surgir, tampoco se ha consolidado. Y el sistema internacional se ha bifurcado. Por una parte, subsiste un orden de Estados que interactúan entre sí de manera tradicional y, por la otra, se han generado redes de actores transnacionales que influyen en la estructuración de la agenda internacional y que hasta cierto punto condicionan también a los Estados.

Las áreas de influencia, que en algún momento se consideraron como parte del pasado, se renuevan (Allison, 2020). Estas no sólo se expresan en el terreno estratégico, como lo demuestra la obstrucción rusa para el ingreso de Ucrania a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino que también en áreas como la tecnología o el comercio. La disputa actual en torno a la tecnología móvil 5G entre Estados Unidos y China o la incorporación de países a proyectos como la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China apuntan a la creación de nuevas áreas de influencia. Más allá de que las nuevas esferas de

influencia son consideradas innecesarias y peligrosas (Brands, 2020) y son resistidas por la antigua potencia hegemónica, cuando no las controla ya son parte de la realidad en regiones como África y algunos países de Asia. Y queda por verse que lo sean también en algunas naciones de América Latina.

Antes de la actual crisis del COVID-19, se observaba un proceso de desglobalización. Sectores que se situaban en extremos opuestos del espectro político coincidían en sus críticas a la deslocalización de las empresas, los flujos financieros internacionales, los acuerdos de libre comercio, las políticas de estabilización impulsadas por las organizaciones financieras internacionales, la acción de las multinacionales y a otras manifestaciones de la globalización económica. Algunos extendían sus críticas a la acción de las instituciones internacionales para la protección de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales activas en materias como el medio ambiente, la equidad de género o la defensa de las minorías sexuales. La tradicional invocación de la soberanía frente a lo que se consideraba la injerencia indebida de órganos internacionales recobraba fuerza en muchos países.

Las realidades de una globalización cuestionada y de un sistema internacional en situación de desorden y fragmentación se proyectan, también, al interior de los países. Los populismos, de derechas y de izquierdas, se extienden por distintas regiones del mundo, incluyendo a las democracias de países desarrollados. En América Latina y también en Europa, líderes elegidos democráticamente concentran el poder, limitan las libertades y destruyen la institucionalidad que les permitió llegar a sus cargos. Regímenes políticos considerados estables han sido sometidos a fuertes tensiones. Varios sistemas de partidos se han visto desarticulados o fragmentados, dificultando la formación de coaliciones de gobierno o llevando al poder a líderes impensados y frívolos, cuyo equilibrio mental, en algunos casos, se ha puesto en duda. La brecha entre las élites políticas y las sociedades parece agrandarse. Hay una fuerte deslegitimación de la política que ha llevado consigo fenómenos de desafección, protesta social y anomia. A la fragmentación del sistema internacional se une, así, la fragmentación social y política interna.

## **Dos regiones en declinación**

¿Dónde se sitúan América Latina y Europa en este contexto general? La verdad es que ambas regiones han recibido el impacto de las nuevas tendencias globales.

En las últimas décadas del siglo pasado, América Latina depositó muchas esperanzas en la búsqueda de una mayor autonomía y diversificación de sus vínculos externos. Si durante los tiempos de la Guerra Fría la hegemonía de los Estados Unidos sólo podía ser neutralizada mediante el recurso a un contrapoder, como lo hizo Cuba con la Unión Soviética, las opciones de han ampliado, como lo demuestran varios trabajos en este mismo volumen.

Por lo pronto, la influencia de Estados Unidos en la región ha disminuido, aun cuando sigue siendo relevante. Este proceso de declinación es parte de lo que Zakaria (2009) ha definido como el ascenso de un mundo posamericano. Como lo afirma este autor, la declinación estadounidense no se debe necesariamente a un proceso de decadencia o caída de la gran potencia, aunque muchos argumentaríamos que es lo que está sucediendo, sino que simplemente el ascenso de otras potencias del resto del mundo.

Los socios tradicionales de América Latina, sean los Estados Unidos, la antigua potencia hegemónica, o Europa, necesitan asumir la nueva identidad internacional de la región. Una identidad que no se reduce ahora al Triángulo Atlántico (Grabendorff y Roett, 1985) o, como fue el caso de Cuba, a la vieja Unión Soviética. Las manifestaciones de la nueva identidad internacional de la región son diversas y múltiples. Por cierto, ellas también han incluido a Europa, como lo demuestra la permanencia de importantes inversiones europeas en la región, los proyectos de infraestructura con participación europea y las adquisiciones de armamentos de última generación, en la que Europa parece haber desplazado a los Estados Unidos como principal abastecedor y los intercambios de estudiantes universitarios, concentrados en países como Gran Bretaña, España, Francia, Alemania y otros.

No todos los países latinoamericanos buscaron los mismos interlocutores. Brasil intentó desarrollar un verdadero despliegue global, que se extendió a los países africanos, a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e incluyó una importante dimensión de relaciones sur-sur. Venezuela, por su parte, estableció relaciones preferentes con China, en el terreno económico y con la Rusia postsoviética, que incluyó compras muy sustanciales de armamento, grados variables de cooperación militar. También buscó establecer relaciones especiales con Irán y con Turquía. Ecuador, en la época del presidente Correa, estrechó vínculos con China y cultivó relaciones, más bien simbólicas, con Irán y otros adversarios de Estados Unidos. Bolivia, bajo la era del presidente Evo Morales, siguió un camino similar. Queda por verse si estas relaciones han logrado o lograrán perseverar. La coalición de los BRICS, si bien se sigue reuniendo, no ha logrado resultados concretos y sus socios mayores, China y Rusia, privilegian sus caminos propios.



Los cambios de Gobierno en Ecuador y Bolivia están reviviendo los alineamientos tradicionales de esos países. Por su parte, durante el régimen de Bolsonaro, Brasil ha buscado resucitar una relación especial con Estados Unidos.

En un plano menos controvertido, tres países latinoamericanos, México, Chile y Perú, se sumaron al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Y, como cabía esperar, el ascenso de Asia en el mundo se ha hecho sentir con fuerza en América Latina. La República Popular China es el mayor socio comercial de Brasil, Chile, Perú y otros países de la región, a distancia creciente de Estados Unidos o la UE, e invierte, en forma creciente, en países como Argentina, Brasil, Ecuador o Perú. Japón, un socio tradicional de América Latina, mantiene su presencia comercial y sus inversiones en la región y ha sellado acuerdos de libre comercio con Chile y México y Perú. Corea del Sur, otra potencia económica asiática, ha aumentado su intercambio y negociado con acuerdos de libre comercio firmados con Chile y Perú. Estos dos países y México participaron activamente en la negociación del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico, conocido ahora como TPP 11, si bien la ratificación chilena sigue pendiente.

Los países de América Latina también han buscado desarrollar vínculos nuevos con otros socios no tradicionales. Chile considera a Australia y Nueva Zelanda como países *like-minded*, esto es, países con los cuales hay afinidades importantes en materia de políticas públicas y una considerable sintonía internacional, sea para negociar una organización regional de pesca que permita preservar recursos pesqueros en franco peligro de depredación en el Pacífico Sur o para promover intereses comerciales como productores de vinos del “nuevo mundo”. El mismo concepto de *like-minded* se aplica a países como Canadá, con las cuales se han emprendido diversas iniciativas multilaterales. Por cierto, este concepto se extiende a países de la Unión Europea, considerados individualmente, como Austria, Finlandia, Holanda, Suecia o Portugal o, por cierto, España y Portugal, y también a países que no pertenecen a la UE como Noruega o Suiza.

América Latina vive un nuevo período en sus relaciones internacionales. Ya no forma parte del patio trasero de otras potencias. *Nobody's backyard. The rise of Latin America* fue el subtítulo que usó una de las publicaciones más influyentes del mundo para un reportaje especial sobre la región (*The Economist*, 2010). En parte, esta nueva visión de América Latina se debió a una cierta bonanza económica, derivada de los altos precios que la región obtuvo para sus materias primas durante el *boom* que acaba de terminar, y a la relativa disciplina fiscal que le ha permitido sortear los peores efectos de las crisis financieras internacionales de finales de la década de 1990 y nuevamente en la de

2000, que golpeó con mayor fuerza a varias de las economías centrales del mundo.

Sin embargo, antes de la actual crisis quedó en evidencia que las opciones de América Latina y el Caribe volvían a estrecharse. Quizás nos quedamos con algo del *Nobody's Backyard*, pero el *rise of Latin America* es bastante más dudoso. El peso económico de la región ha ido declinando. Ya sea que lo midamos en términos de su producto bruto interno o de su participación en el comercio mundial, la tendencia es la misma. Y en el ámbito de la política internacional tampoco podemos hablar de una influencia creciente. Sólo un país de la región podía proyectarse como una potencia media de alcance global, Brasil. Pero la llegada al poder de Jair Bolsonaro significó un quiebre profundo para la política exterior brasileña, que hoy busca el alineamiento con los Estados Unidos y comparte con el presidente Trump una profunda desconfianza hacia el multilateralismo, considerado como una estrategia del denominado “globalismo marxista”, frente al cual solo cabe utilizar las herramientas de la “guerra cultural” (Bachiller, 2019).

México, la otra potencia regional, se encuentra volcado en sus procesos internos y en sus sensibles y prioritarias relaciones con su vecino del Norte, siguiendo uno de los lemas electorales del presidente Andrés Manuel López Obrador: “La mejor política exterior es la interior”.

Argentina, bajo el gobierno de Alberto Fernández, parece querer tomar el relevo, su crónico problema de la deuda externa y la renovada amenaza de un *default* limitan, inevitablemente, esa aspiración. Por otra parte, las fuertes discontinuidades políticas en la región, con las consiguientes desavenencias entre los países, han cancelado todo intento serio de articular un espacio de concertación común. La inédita desintegración de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la crisis que sigue afectando a la CELAC son ejemplos elocuentes. Iniciativas nuevas, como el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), impulsada por los gobiernos de Chile y Colombia, no se ven más auspiciosas y reflejan una evidente orientación ideológica, de signo contrario a la que observó en su época la mayoría de la Unasur. Y la Alianza del Pacífico, celebrada por muchos, no ha pretendido trascender hacia el ámbito político y su diseño respondió a un alineamiento de economías afines que no parece posible profundizar.

Europa ha experimentado también transformaciones muy profundas. De partida, su papel en el mundo ha tendido a declinar. Aunque sigue siendo una potencia comercial de primer orden y conserva una notable capacidad tecnológica y de innovación, su seguridad global depende de un tercero, Estados Unidos. Su frontera este es vulnerable y está expuesta a conflictos que ya no pueden ser contenidos mediante la lógica implacable de la guerra fría. Y la vulnerabilidad de la frontera

sur de Europa se pone a prueba, día tras día, por el drama de los refugiados que proceden de África, el Medio Oriente y Asia Central. Las tendencias demográficas tampoco ayudan. En 1900, Europa representaba la cuarta parte de la población mundial. En 2060, podría representar tan sólo el seis por ciento y casi una tercera parte de ella tendrá más de sesenta y cinco años. Al igual que en el caso de los Estados Unidos, pero con mayor fuerza, el argumento no es la decadencia de Europa. Más bien, es el surgimiento de otras potencias y el desplazamiento de los ejes del poder mundial.

La UE sigue siendo una potencia económica mundial, pero las bajas tasas de crecimiento que arrastra hace ya mucho tiempo y su falta de dinamismo obligan a preguntarse si enfrenta una situación coyuntural o ya claramente estructural. Las crisis financieras que han afectado a Grecia, Portugal, Irlanda, España y otros países no sólo generaron estragos en esos países, sino que pusieron en cuestión la propia unidad europea, generando divisiones que a veces sus propios protagonistas refinieron a desencuentros históricos previos de mayor gravedad. Las crisis de algunos países se acercaron bastante a la realidad de algunas naciones latinoamericanas, con la salvedad, claro está, que estas últimas no han podido recurrir al rescate por parte de un socio mayor. El modelo social europeo, en sus distintas variantes, no siempre ha logrado amortiguar el efecto de estas crisis, enfrentando situaciones de desempleo, empobrecimiento de sectores medios y una precarización de servicios sociales básicos en los países más afectados. La actual pandemia del COVID-19 está reviviendo la brecha entre el norte y el sur de Europa. Basta ver los intercambios entre autoridades españolas y holandesas para comprobarlo (Cincodías.País, 2020).

La situación política europea, también, se ha alterado profundamente. Los sistemas de partidos de países como España, Italia, Francia, Países Bajos, Grecia o Hungría se han visto desafiados por nuevas fuerzas políticas o movimientos sociales. En muchos países europeos se ha registrado el ascenso de partidos extremistas o populistas de distinto cuño, algunos de los cuales han empezado a integrar complejas coaliciones de gobierno. Pese a la predominancia de gobiernos parlamentarios, Europa también ha tenido su cuota de liderazgos carismáticos y caudillos populistas. Y unos pocos países no se han librado de fuerzas políticas afines al fascismo e incluso de gobiernos que rayan en el autoritarismo y la xenofobia.

La unidad de algunos Estados europeos se está viendo amenazada. Después del Brexit, Escocia está considerando, nuevamente, la posibilidad de separarse de Gran Bretaña y constituir un nuevo Estado europeo y si bien los partidarios de la independencia perdieron el referéndum de 2014, se mantiene una fuerte presión para una nueva consulta popular, ahora con Gran Bretaña fuera de la UE. En el año

2015, el movimiento separatista catalán ha cobrado fuerza y constituyó, al menos hasta el inicio de la crisis del COVID-19, el principal desafío que enfrentaba el Gobierno español.

La marcha de la integración europea también se ha visto cuestionada. El argumento de que precisamente ahora hace falta más Europa puede ser cierto, pero ahora convence a muy pocos. La salida de Gran Bretaña de la UE representa un golpe político y económico para la Unión Europea que se sentirá durante los próximos años. Las negociaciones para establecer una nueva relación entre Gran Bretaña y la UE serán extraordinariamente complejas y desgastantes para ambas partes. En otros países, la extrema derecha europea, los populismos de distinto signo y la izquierda más radical coinciden en su rechazo a las regulaciones y decisiones de Bruselas. Países tradicionalmente partidarios de profundizar el proceso de integración, hoy abrigan dudas. Pilares de la UE, como Alemania y Francia, deben hacer esfuerzos para convencer a sus electorados sobre la necesidad de preservar los avances logrados y mantener principios tan caros a la integración europea como la cohesión social y la solidaridad entre los Estados miembros. La libre circulación de personas, que ya estaba siendo cuestionada, sufrió un golpe muy duro durante la crisis sanitaria del COVID-19, siendo sobrepasada por nacionalismos que suspendieron de golpe la libre circulación y que, incluso, irrespetaron la libre circulación de bienes sanitarios para enfrentar la crisis.

Europa enfrenta un escenario vecinal especialmente complejo. En el este, tiene el desafío de establecer una relación normal con Rusia, una potencia que bajo el presidente Putin pretende recobrar su status de gran potencia y su hegemonía en su vecindad más próxima. El estallido del conflicto interno en Ucrania fue el mejor ejemplo de las tensiones que se generan entre dos modelos de sociedad y de inserción internacional contrapuestos. Y el mismo desenlace del conflicto ucraniano, con anexión territorial incluida y una división territorial que tiende a congelarse en el resto del país, es una muestra de los extremos a los que puede llegar esa tensión. En el sur de Europa, el drama de los refugiados, que se agrega a una migración descontrolada, confirma la existencia de una brecha cada vez más compleja entre un continente próspero y una vasta área marcada por el conflicto y el subdesarrollo que lo circunda. La extrema inestabilidad en parte de su vecindad ha obligado a los europeos a proyectar también su *hard power*, promoviendo en el pasado recientes intervenciones militares en países como Libia, con mayor entusiasmo que Estados Unidos, aun cuando la gran potencia debió acudir en apoyo a sus aliados. Por su parte, Francia, en forma solitaria o junto a socios europeos, se ha visto obligada a intervenir en varios países africanos azotados por el terrorismo y el separatismo.

Europa enfrenta escenarios internos y externos complejos. Sus incertidumbres son, quizás, diferentes a las latinoamericanas, pero requieren también de una atención preferente, que no favorece a América Latina. Ambas regiones comparten una pérdida de peso relativo en el sistema internacional.

## **América Latina y Europa: al acoso del multilateralismo**

Las necesidades de la globalización, la integración de cada vez más sociedades y países a la comunidad mundial, los avances tecnológicos, el desarrollo de las comunicaciones y la informática, así como la urgencia para enfrentar, de manera conjunta, los grandes desafíos globales, desde los derechos humanos y la democracia hasta el comercio internacional, desde el cambio climático hasta las migraciones, desde la cooperación para enfrentar las pandemias hasta la contención nuclear, hacen más necesario que nunca un fortalecimiento del multilateralismo.

Sin embargo, una serie de acontecimientos recientes plantean interrogantes sólo sobre la opción de reforzar el multilateralismo y la estabilidad del entramado institucional y legal que se ha construido tan laboriosamente a partir del siglo XX. La idea de un sistema internacional fundado en principios, normas y valores compartidos está siendo cuestionada e incluso combatida, no sólo por aquellos que sienten que no han participado en su construcción o que consideran que les ha sido impuesto, sino que también por algunos de los actores centrales que lo establecieron.

Se observa un nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional. Es lo que está presente en los Estados Unidos, una potencia que siempre ha sido reticente a delegar soberanía, pero que contribuyó significativamente al establecimiento de un orden mundial basado en reglas e instituciones multilaterales, practicando, en ocasiones, una especie de multilateralismo invisible (Kaye, 2013: 116). En contraste con esa tradición, el Ejecutivo estadounidense está manifestando una franca hostilidad hacia el multilateralismo, como lo demuestra su retiro del Acuerdo de París, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, su denuncia del Acuerdo Nuclear de Irán, su retiro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, su hostigamiento a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su rechazo absoluto a cualquier investigación del Tribunal Penal Internacional que los involucre. En el ámbito comercial, después de apoyar la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la década de 1990, Estados Unidos ha desempeñado un papel clave en el debilitamiento y actual paralización de su Órgano de Solución de Diferencias, que fue uno de los grandes avances en la estructuración de un sistema efectivo

para hacer frente a las disputas comerciales, optando por el camino de las amenazas y ruidosas guerras comerciales con sus principales rivales y por negociaciones estrictamente bilaterales. Aunque China a veces es presentada como una potencia comprometida con el multilateralismo, al menos en el ámbito económico y comercial, ha ido creando su propia red multilateral financiera, ha aplicado el bilateralismo para enfrentar guerras comerciales y ha recurrido a prácticas de coerción comercial o de otro tipo frente a críticas políticas o gestos que ha estimado hostiles, como lo han experimentado Noruega, Canadá, Australia y otros países.

En el ámbito de los derechos humanos, a la resistencia tradicional de países que reaccionan frente a cualquier acción externa en defensa de los derechos de sus nacionales como una intromisión inaceptable en sus asuntos internos, se está agregando la oposición de regímenes iliberales y autocráticos en distintas regiones del mundo que, en épocas pasadas, eran sensibles a las críticas externas en este ámbito. China, la gran potencia emergente, también está contribuyendo a socavar el todavía frágil régimen internacional de derechos humanos. No sólo lo hace incumpliendo muchos de sus principios básicos en su propio territorio, sino que también apoyando a regímenes en todo el mundo que los incumplen (Roth, 2020). Estados Unidos, que hizo de la defensa de los derechos humanos y de la promoción de la democracia uno de los principios básicos de su política exterior, ha ido relativizando ese énfasis, aplicándolo de manera unilateral y parcial, y omitiendo sus críticas no sólo respecto de sus aliados, sino que también frente a algunos de sus mayores adversarios.

En Europa, un bastión histórico del orden multilateral, sectores relevantes, aunque no necesariamente mayoritarios, se suman a este rechazo al orden liberal internacional y no sólo en su expresión económica. El cuestionamiento de principios básicos del Estado de Derecho en algunos de sus países miembros ha sido denunciado incluso por las propias instituciones de la Unión Europea. Por su parte, el retiro del Reino Unido de la UE, si bien tiene su propia especificidad, también contiene una afirmación de nacionalismo en un Estado que históricamente ha estado en la vanguardia de la globalización.

El cuestionamiento al multilateralismo se está observando, asimismo, en América Latina, como lo revela la fuerte crisis que afecta a sus instituciones regionales y de integración. A ello, hay que agregar las dudas que ha expresado el Brasil de Bolsonaro respecto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o su rechazo tajante a la cooperación internacional para preservar la Amazonia; las críticas emitidas por un grupo de países liderados por Chile y Colombia a las actuaciones del sistema interamericano de derechos humanos; la negativa de algunos a adherir al modesto Pacto de Migraciones aprobado por las Naciones Unidas o al Acuerdo Regional

sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Convención de Escazú (Van Klaveren, 2020).

Pese a que sectores políticos e incluso países de ambas regiones se han sumado al cuestionamiento del multilateralismo, tanto en Europa como en América Latina se observa todavía un apoyo significativo a la idea de una sociedad internacional basada en reglas y principios. Ambas regiones fueron pilares en la construcción del multilateralismo antes y después de la Segunda Guerra Mundial, desarrollando principios y normas internacionales, estableciendo organizaciones regionales y contribuyendo fuertemente al desarrollo del orden liberal. Más allá de estos vaivenes imputables a cambios políticos internos, la esencia de la tradición multilateral de América Latina parece mantenerse. La región sigue siendo una zona de paz internacional. Las relaciones entre los países se continúan rigiendo por un orden normativo y una práctica regional que han contenido los embates de los ciclos políticos. Lo mismo puede afirmarse del caso europeo. La Unión Europea y sus Estados miembros han reafirmado su compromiso con el multilateralismo y, hoy por hoy, son en su conjunto los principales contribuyentes del sistema de las Naciones Unidas y han sido capaces de desarrollar un entramado regional que sigue siendo el más avanzado del mundo.

### **A modo de conclusión**

En un contexto de acoso, cuando no asalto, al multilateralismo se abre una oportunidad para una acción conjunta de ambas regiones orientada a rescatar un sistema multilateral cuestionado. El camino para cooperar, sin embargo, no está en el marco birregional establecido entre la UE y la CELAC. Aparte de su ineffectividad, comprobada con creces durante los últimos años, el grupo latinoamericano es demasiado diverso y heterogéneo para lograr ese objetivo.

La regla del consenso permite que cualquier país de la región obstruya o bloquee directamente un acuerdo. Por lo mismo, se impone la necesidad de buscar iniciativas inspiradas en las prácticas de geometría variable que han sido tan útiles e importantes en la construcción europea. Estas iniciativas deberían estar abiertas a todos los países que quieran participar, incluyendo a aquellos del entorno europeo, como Noruega y Suiza o ahora la propia Gran Bretaña, así como Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y países africanos afines a la idea de un multilateralismo integral, es decir, que cubra tanto el ámbito económico como el político. Y quizás algunos miembros de la UE, pensemos en el caso de Hungría y algunos socios del grupo de Visegrado, también quieran marginarse de un compromiso más fuerte

con el multilateralismo. Para ellos debería existir la opción del *opt out*, que no ha sido ajena a otras realidades de la UE.

En suma, aunque tanto en la propia Unión Europea como en América Latina coexisten tendencias liberales y soberanistas, en ambas regiones, además, subsiste una tradición multilateral, que se proyecta en la sociedad civil y en muchas fuerzas políticas que se siguen movilizandando en favor del fortalecimiento de la institucionalidad internacional. Y si ya no podemos hablar de una verdadera relación estratégica birregional, se configura al menos un objetivo estratégico que sectores mayoritarios de ambas regiones pueden impulsar.