

América Latina y la Unión Europea: agendas sociales frente a pugnas geopolíticas

José Antonio Sanahuja

La pandemia global como riesgo social

En 2016, la Unión Europea (UE) adoptó una nueva Estrategia Global y de Seguridad (EUGS). Este documento estableció como uno de sus principales objetivos la “resiliencia” social en un escenario internacional más complejo, disputado e interconectado. Lejos de las visiones confiadas y optimistas del pasado, la UE adoptaba una visión más circunspecta respecto a la seguridad y el bienestar de la UE y del conjunto del sistema internacional. Desde entonces, se ha ido afirmando un escenario de crisis de la globalización, entendida esta como orden mundial hegemónico, y no solo como modelo económico. Ese escenario comporta nuevos desafíos geopolíticos –erosión del orden liberal internacional, estrategias revisionistas de potencias emergentes, y ascenso de fuerzas nacionalistas, liberales y de extrema derecha– que han debilitado al sistema multilateral y la capacidad de gestionar, prevenir o mitigar los riesgos sociales –cambio climático, crisis financieras, desplazamientos de población, entre otros– inherentes a una globalización muy profunda, pero sin gobernanza adecuada (Sanahuja, 2019). En aras de una mayor resiliencia, la EUGS proponía fortalecer la capacidad de cada país, por sí solo y a través de la cooperación internacional, para encajar y sobreponerse a un choque externo derivado de esos riesgos. Ese era un objetivo que interpelaba a una UE que se sabía vulnerable ante esos riesgos, pero también era un eje, como se indicó, de las relaciones exteriores y de la cooperación con los países en desarrollo, menos resilientes, especialmente en su entorno geográfico más cercano (Sanahuja, 2020).

La pandemia de la COVID-19 de 2020 ha puesto de relieve cuán relevantes eran esos riesgos globales, y supone, a su vez, una prueba fundamental de resiliencia para las sociedades, las economías y la gobernanza en todo el mundo. La propia UE ha sufrido un golpe sin precedentes, con los sistemas de salud de algunos países al límite, y aprendiendo sobre la marcha cómo “aplanar la curva” del contagio. A través de negociaciones agónicas en el Eurogrupo y el Consejo, que evocan las que jalonaron la crisis del euro a inicios de la década anterior,

ha tenido que buscar una respuesta mancomunada a una crisis que es, al tiempo, sanitaria, económica, social y de gobernanza. La crisis ha hecho emerger las asimetrías y las debilidades previas a este proceso: sistemas de salud desiguales, y en algunos casos, debilitados por los recortes posteriores a la gran recesión de 2008; menor margen fiscal y de políticas para preservar, simultáneamente, la salud y la actividad económica, el empleo y los medios de vida; y mayor presencia de fuerzas de extrema derecha, que han debilitado la capacidad de responder colectivamente y evitar el “nacionalismo epidemiológico” que conduce al cierre de fronteras o a restricciones al comercio. Ante la peor crisis económica y social desde la “Gran Depresión” de los años treinta, la UE enfrenta, en suma, una nueva coyuntura crítica.

En América Latina y el Caribe, aunque de distinta manera, muchos de estos condicionantes también estaban presentes antes de la pandemia. La región ya iniciaba el año 2020 con un escenario internacional adverso. Desde el fin del ciclo de las materias primas en 2014, las tasas de crecimiento habían sido las más bajas de las últimas siete décadas, el empleo y el bienestar retrocedía, y aumentaba la pobreza. En el plano político, más allá de los retrocesos de la democracia en Venezuela o Nicaragua, existía en toda la región un amplio “malestar en la democracia”, con crisis de representación, desafección, y bajos niveles de confianza. En 2019, el Latinobarómetro registró los peores índices de satisfacción con el funcionamiento de la democracia de los últimos veinte años, y en el “súper ciclo” electoral de 2017 a 2019, con elecciones legislativas y/o presidenciales en todos los países, el único patrón claro fue el reclamo de cambio y la derrota del oficialismo, al margen del clivaje izquierda-derecha. Más allá de circunstancias nacionales, estos elementos ayudan a entender la crisis política de la región, sea el ascenso de la ultraderecha (Brasil, Bolivia) o las revueltas sociales de países como Chile o Colombia. La desigualdad y las diferencias de acceso –por nivel de renta, género o etnia– seguían siendo enormes, y la región, con el epicentro en Venezuela, enfrentaba la peor crisis migratoria de su historia reciente. América Latina, por último, también había perdido capacidad de cooperar y actuar colectivamente en el plano regional y global, al haber desmantelado parte de sus organizaciones regionales, por iniciativa de los gobiernos de derecha de la región, a causa de la polarización y la fragmentación política. La región, más fragmentada y sin lograr tener voz propia, es una arena de competencia geopolítica de China, Rusia y Estados Unidos.

Con todas esas condiciones de partida el desafío para América Latina también es titánico. Incluso con medidas drásticas de confinamiento y distancia física frente al contagio, los sistemas de salud pueden colapsar en una fase temprana de la pandemia. Al ser parte de titularidad privada, no existe acceso igualitario a los *test* y la atención médica de calidad. Pero los efectos más lacerantes de la desigualdad se plantean

en las medidas de prevención y contención del contagio. Para quienes residen en viviendas inadecuadas, en *favelas* o villas, o tienen que utilizar el metro o microbuses atestados, observar lo que en México se llama “Susana distancia” no es una opción. Quienes viven al día, con ingresos muy bajos o en el sector informal, no pueden permitirse el confinamiento y la inactividad laboral durante semanas o meses. Los migrantes quedan en un limbo laboral y legal que impide sobrevivir. Según CEPAL, en 2020 se registrará una caída del PIB de -5,4 %, la peor de su historia, y no hay apenas espacio fiscal y de política para incrementar el gasto en salud, asegurar una renta mínima a quienes son pobres o vulnerables, o sostener a las empresas, especialmente las PyMes, para que puedan recuperarse tras la pandemia. Estados Unidos puede recurrir a la Reserva Federal y financiarse en su propia moneda. En la UE el Banco Central Europeo puede ampliar las opciones de financiación, y se puede recurrir a los créditos de contingencia del Mecanismo Europeo de Estabilidad, y quizás, a mutualizar deuda o financiar un gran fondo de recuperación. Salvo el recurso al Fondo Monetario Internacional (FMI), que supone un injusto estigma financiero y no tiene los recursos ni la capacidad para responder a una crisis como esta, nada similar existe en Latinoamérica y el Caribe. Sin respuestas adecuadas, además del elevado coste humano, en ese desplome económico también radican serios riesgos políticos en la región ante el ascenso de fuerzas de ultraderecha (CEPAL, 2020).

Siendo una pandemia global, nadie está a salvo, menos aún con respuestas exclusivamente nacionales. Frente a brotes infecciosos, la salud es buena medida un “bien público”. Es decir, uno de esos bienes con externalidades positivas, que benefician a todos, al margen de que hayan contribuido o no a sus costes. En el plano global, asegurar que se generan los bienes públicos internacionales –y se evitan “males públicos” como la pandemia del coronavirus– exige una cooperación internacional robusta, para asegurar que se actúa concertadamente y entre todos evitamos que haya “eslabones débiles” allí donde hay Estados con menos capacidad o recursos. Sin duda, hay distintas capacidades y responsabilidades de partida, pero sin cooperación y apoyo mutuo, su impacto puede ser aún más devastador para todos. Esta crisis obliga a recordar que la resiliencia social depende también de la cooperación internacional.

Esta crisis exige, en suma, un nuevo esfuerzo de cooperación internacional, y es el marco obligado en el que se sitúan las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Para analizar la vigencia, sentido y potencial de esas relaciones en este nuevo escenario, este capítulo examina esa relación a la luz de su acervo histórico, su situación previa a la pandemia, en un escenario internacional más adverso, de creciente competencia geopolítica y sus perspectivas futuras.

Un importante acervo histórico: diálogo político, comercio e inversiones, cooperación al desarrollo

En 2019 se cumplieron veinte años de la I Cumbre UE-América Latina y el Caribe (Río de Janeiro, 28 y 29 de junio 1999), si bien el diálogo político institucionalizado entre ambas regiones tenía una trayectoria mucho más larga: en 1974 se inició el diálogo interparlamentario entre ambas regiones, en respuesta a las dictaduras militares y los “regímenes de seguridad nacional”, y en los años ochenta se estableció un diálogo político entre gobiernos para respaldar el proceso de paz en Centroamérica, y las transiciones a la democracia en toda la región. En los años noventa, en el nuevo escenario de la posguerra fría, la Comisión Delors, con el liderazgo del entonces vicepresidente Manuel Marín, adoptó una nueva estrategia “interregional” en el marco de la recién estrenada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) establecida por el Tratado de Maastricht. En ese marco, la Cumbre de Río de 1999 estableció una “asociación estratégica birregional” con tres pilares: diálogo político de alto nivel (Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno); fomento del comercio y las inversiones a través de “Acuerdos de Asociación”, y cooperación al desarrollo avanzada (Domínguez, 2015; Sanahuja, 2015).

En cuanto al diálogo político, el saldo general es positivo. Veinte años después de la Cumbre de Río, las relaciones se han intensificado y se han celebrado siete cumbres de jefes y jefas de Estado y de Gobierno. En las dos últimas, en Santiago de Chile (2013) y Bruselas (2015), la parte latinoamericana actuó a través del propio mecanismo de concertación regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas cumbres, que involucran a 61 países (una tercera parte de la comunidad internacional), han reafirmado los valores compartidos, los propios del orden internacional liberal (democracia, derechos humanos, Estado de derecho, sociedades abiertas, apertura económica y respaldo al multilateralismo), aunque con acentos propios (cohesión social y apoyo al regionalismo y la integración regional). Con Brasil y México, además, se ha establecido un marco adicional de diálogo político y cooperación, denominado “asociación estratégica”, para singularizar la importancia de estos dos países de la región. En paralelo, ha habido una intensa actividad de diálogos subregionales, de la sociedad civil, e interparlamentarios, a través de la Asamblea EuroLat, creada en 2006 y vinculada orgánicamente al Parlamento Europeo.

Desde mediados de los noventa se promovió la creación de una red de “Acuerdos de Asociación” acorde al “mapa” de la integración regional de América Latina y el Caribe, que incluyera los tres pilares: diálogo político, libre comercio y cooperación. En 2020, esa red está cercana a cerrarse: incluye 31 de los 33 países que integran la región.

Hay acuerdos con México, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Centroamérica, Panamá, el Caribe y el Mercosur, este último, pendiente de ratificación tras veinte años de difíciles negociaciones, más un acuerdo de diálogo político y cooperación con Cuba. Solamente Venezuela y Bolivia –esta última, en proceso de ingreso al Mercosur– están aún fuera de ese esquema. Además, se está negociando la modernización de los “Acuerdos de Asociación” con Chile y México (Tvevad, 2020).

En el ámbito comercial, la UE es el tercer socio comercial más importante de América Latina y el Caribe, por detrás de Estados Unidos (1º) y China (2º). En sentido contrario, la región ocupa, en agregado, el quinto lugar entre los principales socios comerciales de la UE. En los últimos diez años el comercio birregional ha crecido un 22 % (de 185.000 millones de euros en 2008 a 225.400 millones en 2018). Buena parte, y en aumento, es comercio de servicios (102.000 millones de euros) (Grieger, 2019).

La UE es, además, la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe, en monto y calidad, con un crecimiento de 210 % entre 2007 (stock de 253.100 millones de euros) y 2017 (784.600 millones de euros). En sentido opuesto, la IED de América Latina y el Caribe en la UE aún es reducida, aunque ha crecido 266 % entre 2007 (74.600 millones de euros) y 2017 (273.000 millones de euros). Respecto a la IED de China y Estados Unidos (más presente en sectores extractivos e infraestructura), la IED europea tiene más calidad: se caracteriza por estándares laborales, sociales y ambientales más elevados, y una mayor transferencia de tecnología, y tiene el liderazgo en industria y servicios y en sectores clave para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (por ejemplo: energías renovables y conservación del medio ambiente).

Finalmente, la UE (instituciones de la Unión junto con los Estados miembro) es el mayor donante en la cooperación al desarrollo con América Latina en términos absolutos. Como UE, en el período presupuestario y de programación 2014-2020 se destinaron 3.600 millones de euros a programas bilaterales y regionales, enfocados a áreas como seguridad y Estado de derecho; sostenibilidad ambiental y combate al cambio climático; agricultura, alimentación y seguridad alimentaria; crecimiento económico incluyente para la generación de empleos, reforma a la administración pública, e integración regional. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) cuenta con líneas de crédito para la región en diversos sectores productivos, particularmente en el freno y adaptación al cambio climático (3.400 millones de euros entre 2014 y 2018). A través de operaciones de financiación combinada o *blending*, entre 2010 y 2019 la Comisión Europea ha logrado movilizar préstamos en áreas prioritarias de desarrollo de la región por algo más de 10.000 millones de euros. Finalmente, ambas regiones son importantes socios

en la cooperación en ciencia y tecnología, a través de la participación de centros de investigación de la región en los programas marco de la UE y en “Horizonte 2020”, con marcos de programación bilaterales con los principales países de la región.

En suma, si se adopta una visión de largo plazo, las relaciones birregionales cuentan con un valioso acervo acumulado, y son un referente importante de las relaciones exteriores de los países involucrados, tanto en lo referido a sus intereses, como a sus valores y su identidad internacional. No obstante, como se indicó, esas relaciones se han ido enfrentando en los últimos años a un escenario internacional transformado, en muchos aspectos más adverso, y a crecientes tensiones al interior de cada grupo. Todos esos elementos interpelan su racionalidad y objetivos, y ponen en cuestión su viabilidad.

Relaciones en tensión ante un escenario internacional adverso

En gran medida, en esos veinte años las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han respondido a una estrategia interregionalista que era funcional a un patrón de globalización fuertemente regionalizada, que sustentó una particular forma de internacionalismo liberal como orden internacional hegemónico. Desde 2008, sin embargo, el sistema internacional se enfrentó al inicio de una etapa de crisis de la globalización y del orden internacional liberal que ha puesto en cuestión dicha estrategia. Esa crisis de globalización ha estado impulsada tanto por factores de estructura como de agencia. Entre los primeros, cabe mencionar el cambio social y de expectativas generado por la globalización, y los cambios tecnológicos que anuncian una nueva organización internacional de la producción. Entre los factores de agencia se puede mencionar, el ascenso de fuerzas políticas nacionalistas e “iliberales”, el cuestionamiento del multilateralismo y el regionalismo, y la posición revisionista de los países emergentes, que da paso a una nueva competencia geopolítica. Esos cambios ponen en cuestión la asociación birregional, al someter a fuertes tensiones internas a cada una de las partes.

La visible percepción de que la UE retrocede en América Latina, en el ámbito político y económico, no es ajena a esos cambios estructurales en la economía política internacional. Uno de los indicadores más visibles es el fuerte avance de China como socio comercial y fuente de préstamos e inversiones. Entre el año 2000 y 2016 la cuota de mercado de China como proveedor de América Latina pasó del 3 % al 16 %, y la de la UE pasó de 16 % a 15 %, situándose por primera vez por detrás de China. En Mercosur, la UE ha perdido su tradicional primer lugar en las importaciones de este grupo, también en favor de China. Crece también el papel de China en la financiación para

el desarrollo, a través de préstamos (infraestructura, energía); como proveedor de financiación de contingencia ante crisis de balanza de pagos, permitiendo evitar el recurso al FMI (por ejemplo, en Argentina o Venezuela); y en cuanto a la IED. La iniciativa de “Una Franja, Una Ruta” que impulsa Beijing también se percibe en esa clave geopolítica, en tanto desafío, aunque también puede suponer oportunidades para la UE en la región.

La UE, por sus valores cosmopolitas, su propia construcción institucional, y su inserción profunda en una economía globalizada, tiene mayores dificultades para responder a ese nuevo escenario de crisis de globalización y creciente competencia geopolítica. La debilidad o crisis de las organizaciones regionales también erosiona la política europea, vinculada al regionalismo. En un escenario de fragmentación de la región (crisis de las organizaciones regionales en América Latina, retirada o ausencia de Brasil o México como líderes regionales) y de mayor competencia geopolítica global, América Latina parece asumir que China y Estados Unidos, en plena guerra comercial y competencia tecnológica, son o serán los actores clave para el futuro económico de la región, y/o para la gestión de las crisis regionales como la de Venezuela. A ello se suma la posición más asertiva de otros actores, como Rusia. Esa percepción de bipolaridad emergente, aunque cuestionable, debilita la posición e influencia de la UE en la región.

En ese escenario de crisis de globalización, por otra parte, la integración regional y el regionalismo, así como el interregionalismo, se repolitizan y su racionalidad y sentido son cuestionados. Uno de los hechos que lo ilustra es el anuncio de la firma del acuerdo UE-Mercosur en junio de 2019, durante la Cumbre del G20 en Osaka, que se convirtió en un acto de afirmación política y de principio frente al rampante nacionalismo económico del momento. Esa firma encierra una visible paradoja: siendo un acuerdo funcional a la globalización regionalizada de las décadas anteriores, y una tardía reivindicación de la estrategia interregionalista de la asociación UE-América Latina, en realidad se firma *in extremis*, ante el temor que suscitaba un escenario adverso de cuestionamiento de la integración regional y el multilateralismo, de creciente nacionalismo económico y proteccionismo comercial, de ausencia de árbitros y reglas en la economía política internacional, ante el inminente bloqueo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, en suma, de globalización en retirada o en crisis (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

El diálogo político también está en un momento difícil a causa, en primera instancia, de la fractura interna de CELAC causada por la crisis de Venezuela. La VIII Cumbre UE-CELAC, que debía celebrarse en 2017, se suspendió *sine die*, y el diálogo político región a región se realiza ahora a nivel de cancilleres, y de manera bilateral o subregional,

con ausencias y una agenda muy limitada. Pero hay otras tendencias de fondo que debilitan el diálogo político: más allá de la litúrgica –y poco efectiva– invocación a los principios y valores compartidos, las tendencias “iliberales” y las fracturas políticas en ambas regiones dificultan el consenso y la acción conjunta en torno a la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho y la cohesión e inclusión social. Son asuntos difíciles para ambas regiones, las sitúan frente a sus propias contradicciones, y polarizan el debate –por ejemplo, en materia de migración–, por lo que tienden a evitarse.

En ese diálogo, ha habido convergencia de posiciones entre la UE y América Latina en asuntos de la agenda global como el cambio climático, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, o la defensa del multilateralismo, pero no en cuanto a posiciones comunes en otras agendas de Naciones Unidas (Derechos Humanos, desarme) o en el G20, donde se actúa descoordinadamente –aunque tampoco existe una acción coordinada entre Argentina, Brasil y México, los tres miembros de América Latina y el Caribe de este grupo–, lo que se suma al papel poco relevante que tiene en la actualidad esta plataforma de concertación.

Muchas delegaciones de la UE tienen dificultades para entablar un diálogo significativo sobre Derechos Humanos y democracia con los gobiernos y la sociedad civil, en un escenario, en muchos países, de retroceso de la democracia en América Latina, y de estrechamiento de los espacios para las Organizaciones no Gubernamentales –ONG– (por ejemplo, en Nicaragua o en Brasil). Estas cuestiones han ido abriendo una brecha cada vez más grande entre políticas y prácticas, que afectan a la posición de ambas partes y su perfil normativo, basado en valores.

Puede alegarse que las fracturas internas en América Latina son un factor que explica ese alejamiento, pero parte de la explicación también radica en la UE. La EUGS de la UE de junio de 2016, ya mencionada, situó deliberadamente a América Latina en una posición periférica y poco relevante, al priorizar el “arco de inestabilidad” de la vecindad meridional y oriental de la UE (Mediterráneo, Balcanes y este de Europa). Planteó la relación con Latinoamérica en términos, primero, del apoyo a “órdenes regionales” para la gobernanza global; y segundo, como estrategia para un *Wider Atlantic*, pero la elección de Trump, no prevista, situó a Estados Unidos como obstáculo más que como socio en las relaciones con Latinoamérica (Sanahuja, 2020). Esa situación, sin embargo, ha tenido consecuencias positivas, al realzar el papel político de la UE como socio de América Latina y el Caribe en defensa del multilateralismo.

En materia de cooperación al desarrollo, la UE se encuentra frente a una región transformada: ya alberga muchos países con capacidad para

enfrentar por sí mismos algunos de los retos del desarrollo y contribuir a las metas globales, pero, a la vez, tienen desafíos significativos que atender, en algunos casos históricos, como la desigualdad, y, en otros, generados por el entorno internacional más complejo que definen la globalización y sus transformaciones, que suponen nuevos factores de riesgo y vulnerabilidad. El ascenso de América Latina en los últimos años ha reducido las asimetrías entre ambas regiones, y plantea retos compartidos, lo que demanda una relación más horizontal y hace más anacrónico el tono paternalista con el que algunos actores europeos siguen viendo a América Latina.

En su política de cooperación, la UE reconoció ese hecho, pero la respuesta fue inadecuada, y como consecuencia, se ha debilitado a sí misma como socio de Latinoamérica en el desarrollo global, y de la región, en el marco de la Agenda 2030, frente a otros socios, como, por ejemplo, China. Para la cooperación de la UE, en el periodo presupuestario y de programación 2014-2020, América Latina no fue considerada prioritaria en tanto no era origen de flujos migratorios o fuente de inseguridad para la UE; y tampoco lo fue por sus mayores logros con los Objetivos del Milenio y sus relativamente más altos niveles de renta. En vez de buscar fórmulas más avanzadas e innovadoras de cooperación, la UE optó por la denominada “graduación” de la mayor parte de los países de América Latina, basándose en indicadores cuestionables, como la renta per cápita, con criterios que suponían la paulatina retirada de la ayuda bilateral y de determinadas preferencias comerciales para los países de renta media de la región. Ahora bien, si la Agenda 2030 es universal y no solo un asunto de países pobres parece poco coherente que la UE se incapacite a sí misma para cooperar con los países más avanzados de América Latina, y para apoyarles en tanto actores clave para la búsqueda de soluciones a retos compartidos. Posteriormente, al evaluar los resultados de ese enfoque, la propia Comisión Europea reconoció que la “graduación” dejó una brecha en la capacidad de la UE para cooperar con países de renta media-alta mediante la cooperación bilateral. Tampoco se reconoció, hasta un momento muy tardío, el creciente papel de los países latinoamericanos como proveedores de cooperación Sur-Sur, o como partícipes de cooperación triangular (Sanahuja y Ruiz, 2020).

En vez de la “graduación”, la UE debe encontrar formas de cooperación innovadoras hacia la región. Así lo plantea el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, aprobado en 2017. Para muchos países de América Latina una cooperación con la UE más horizontal, basada en aprendizajes conjuntos, seguirá siendo relevante en muchas áreas de política pública, como fuente de inversión, transferencia de tecnologías y fortalecimiento de capacidades, y también serán socios de desarrollo importantes para la UE para lograr la Agenda 2030 a través de la cooperación Sur-Sur y triangular, y del trabajo conjunto en la provisión

de bienes públicos globales, como muestra, de manera dramática, la pandemia de la COVID-19.

Para ello, la cooperación con América Latina deberá contar con suficientes recursos, y no parece que así sea en la propuesta de Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 de mayo 2018, de la Comisión Europea saliente. Dentro del MFP se propuso el nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI). Frente al aumento para otras regiones o temáticas, la asignación para América Latina y el Caribe prevista en el IVDCI –unos 4.000 millones de euros– es la menor de todas, y aunque se mantiene en términos absolutos, disminuiría 12 % en términos reales respecto al periodo anterior, si bien contempla un importante paquete financiero, abierto a todos los países de América Latina, dentro del llamado Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) *plus*, que puede suponer recursos significativos para financiar, entre otras prioridades, infraestructuras sostenibles y la transición energética, con energías renovables, que sería, a su vez, una expresión externa del *European Green Deal*.

Bases para la renovación de la política de la Unión Europea hacia América Latina

Desde 2009 no se había revisado la política de la UE con América Latina. Es en abril de 2019 cuando la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, deciden redefinir la estrategia hacia América Latina y el Caribe en el marco de la EUGS a través de una Comunicación Conjunta (Comisión Europea, 2019). Se trata de un planteamiento renovado tanto en el análisis del contexto, como en los objetivos y las estrategias de acción. Horizontalidad, repolitización, enfoque selectivo, y nuevas prioridades de cooperación son los términos que resumen las principales novedades planteadas¹. Como señala textualmente dicho documento en su sección final,

La UE cree que la asociación debería adoptar una postura más fuerte respecto a los valores e intereses vitales –prosperidad, democracia, resiliencia y gobernanza mundial efectiva– y hacer un uso mejor y más específico de las diferentes dimensiones de las relaciones UE-América Latina y el Caribe. La UE trabajará para lograr un compromiso político más estratégico, intensificando los esfuerzos de asociación con los países o grupos regionales dispuestos a hacer más para alcanzar objetivos comunes.

La estrategia para América Latina y el Caribe de la UEGS aboga, en primer lugar, por una relación más horizontal: habla de “aunar

fuerzas” para abordar desafíos compartidos como la defensa del multilateralismo, o el desarrollo global, entendido –como lo hace la Agenda 2030– como reto universal y no solo como “patología” de los países pobres. No se trata, como en el pasado, de una UE que ayuda a América Latina a resolver sus problemas, sino de dos regiones que trabajan juntas frente a interdependencias, riesgos y retos compartidos.

Asimismo, también asume una repolitización de las relaciones, con un “compromiso político más estratégico”. En un escenario en el que los principios que sostienen el orden internacional liberal ya no pueden darse por sentados, y aparecen actores que los impugnan dentro y fuera de ambas regiones, se plantea una clara repolitización del conjunto de la relación y, en particular, del diálogo político birregional. Ello supondrá adoptar posturas “más fuertes” en torno a los valores e intereses compartidos. Ello reclama, por parte de la UE, una mayor inversión de capital político para ser relevante y aumentar su presencia e influencia en la región, basándose en el “pragmatismo basado en principios” de la EUGS.

La Comunicación Conjunta propone nuevas prioridades (cuatro) para la asociación birregional: prosperidad, democracia, resiliencia y gobernanza mundial efectiva, acordes con las que a su vez establece la EUGS. Ello abarca una agenda de cooperación avanzada para facilitar el comercio, la economía verde y digital y aumentar la conectividad de todo tipo. También considera el impulso a los derechos humanos, el apoyo a la sociedad civil y la defensa del Estado de derecho. En términos de resiliencia social, se busca la implementación conjunta del Acuerdo de París para enfrentar el cambio climático, y mantener el diálogo y la cooperación sobre cohesión social, migraciones y cultura. En cuanto a la gobernanza mundial efectiva, se busca que tanto la UE como América Latina apuesten conjuntamente por la resolución pacífica de disputas, la implementación de la Agenda 2030 y la reforma del sistema de Naciones Unidas y la OMC.

En materia de diálogo político y cooperación, se propone una relación de “geometría variable” con vías más flexibles y abiertas de colaboración respecto a la tradicional dinámica de las cumbres birregionales UE-CELAC y su lógica de “mínimo común denominador”, que a partir de la regla del consenso exigía el acuerdo de todos. Asimismo, evita el enfoque de “talla única” reconociendo la diversidad de América Latina y el Caribe. Supone avanzar más con los países y grupos que quieran y puedan intensificar su compromiso.

Esa “repolitización”, unida a la posibilidad de establecer agrupamientos de geometría variable, es particularmente relevante ante las crisis de difícil resolución que experimenta la región (Venezuela, Nicaragua, retrocesos en el proceso de paz colombiano y crisis ecológica en la

Amazonia son ejemplos de ello). Estas crisis multidimensionales no parecen tener solución ni en los mecanismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) ni en los agrupamientos *ad hoc* como el Grupo de Lima, además de tener severas consecuencias para los países vecinos. En ese sentido, la UE habría de jugar un papel político más activo asociándose con los países y los actores sociales más dispuestos. En otros términos, supondría combinar el interregionalismo con un bilateralismo selectivo y no excluyente, utilizando marcos existentes, u otros informales, como el Grupo de Contacto Internacional (GCI) establecido para afrontar la crisis de Venezuela. A ello ha de sumarse los espacios de diálogo y vinculación de organizaciones ciudadanas y de parlamentarios.

En materia de cooperación al desarrollo, se propone una estrategia avanzada, conforme al nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, con enfoques “a medida” para cada país, basados en sus necesidades y capacidades, buscando “asociaciones innovadoras” que contemplen la cooperación Sur-Sur y triangular, el diálogo de políticas públicas, el intercambio de conocimientos, y la movilización de recursos adicionales a través de la financiación combinada o *blending*.

La aproximación, más simétrica y horizontal por la que aboga la Comunicación de abril de 2019 es particularmente importante para la redefinición de la cooperación al desarrollo UE-América Latina en el marco de la Agenda 2030. Dicha Agenda plantea una visión de la cooperación más amplia e inclusiva, que no ha de dejar a nadie atrás, y por lo tanto supone que se han de superar los esquemas dicotómicos rico/pobre, Norte/Sur o donante/receptor que han estado vigentes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Esquemas, además, basados en criterios e indicadores tan cuestionables como la renta per cápita como el exponente casi único o más relevante para definir el desarrollo y clasificar países.

En realidad, los umbrales que definen qué es “renta media” o “renta alta” dicen bastante poco sobre la amplia variedad de situaciones de transición al desarrollo que atraviesan los países situados entre esos umbrales de ingreso, en especial en América Latina y el Caribe. El desarrollo debiera verse como un proceso continuado con situaciones muy diversas, en función de las metas de la Agenda 2030, más que como una cuestión de categorías cerradas y unidimensionales basadas en niveles de renta. Desde la perspectiva de la Agenda 2030, América Latina y el Caribe, en particular, puede ser vista como una región de “desarrollo en transición” (OCDE/CEPAL, 2019).

Por ello, más que de “graduación” debiera hablarse de “gradación”, incorporando una batería más completa, compleja y diversa de indicadores de inclusión, sostenibilidad ambiental y buena gobernanza

tomados de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el entendido de que la exclusiva alusión a mayores ingresos no supone más bienestar. Ante el futuro inmediato, acaso lo más urgente consista en alcanzar un consenso eurolatinoamericano sobre el significado concreto del “desarrollo en transición” en cuanto a la comprensión de las “trampas” de desarrollo que afectan a la región para hacer realidad la Agenda 2030, en cuanto a los indicadores y métricas a aplicar, y respecto a las modalidades de cooperación.

En particular, el nuevo IVDCI abre oportunidades para el despliegue de esa cooperación avanzada y para ideas innovadoras. Deja atrás la “graduación” y estará abierto a todos los países de la región, aunque no en todas las modalidades. Como se indicó, prevé montos importantes para el *blending* y el apoyo a la inversión, que refuerzan la capacidad de la UE frente a actores activos en ese ámbito, como China.

Una vez aprobado el nuevo instrumento, los nuevos programas regionales y temáticos deberán permitir que la UE pueda atender a la diversidad de agendas de desarrollo que plantea la particular situación de transición de América Latina y el Caribe. Es importante que el nuevo instrumento tenga un claro anclaje y orientación hacia la Agenda 2030. El ciclo de programación ha empezado en 2020; es el momento de incluir iniciativas innovadoras y programas relevantes para las prioridades de desarrollo de la región. Con esos elementos, el “desarrollo en transición”, como un concepto impulsor de nuevas formas de cooperación internacional para el desarrollo, puede servir para replantear y fortalecer las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, con el fin de que ambas regiones puedan contribuir de una manera efectiva al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

Una Unión Europea geopolítica con una agenda de prioridades sociales

Ante el escenario regional y global de erosión del multilateralismo, competencia geopolítica y crisis de globalización, acelerada por la crisis de la COVID-19. ¿Cómo puede actuar la UE en América Latina y el Caribe con la visión geopolítica que la nueva Comisión Von der Leyen asume como orientación estratégica y seña de identidad de su mandato? ¿Debe dejar atrás su perfil de “actor normativo” y los principios que presiden su política exterior, “aprender a utilizar el lenguaje del poder”, como lo ha expresado el Alto Representante, Josep Borrell (2019: 7), y competir con otros actores como Estados Unidos, China o Rusia, en la lógica de la política de poder y la competencia geopolítica?

Pese a las limitaciones de la construcción intergubernamental de su política exterior y de seguridad común (PESC), la UE cuenta, en

efecto, con importantes recursos de poder en su política comercial y de desarrollo, y en otros ámbitos, en términos de incentivos y sanciones; con un importante ascendiente simbólico y normativo, basado justamente en su apego a los principios contemplados en los tratados y en su tradición política; y con medios significativos, que abarcan desde un servicio diplomático propio, a los que contempla el presupuesto para la acción exterior. Actor *sui generis* de las relaciones internacionales, como siempre se ha dicho, pero, sin duda, actor, y con una capacidad de agencia muy notable. Por último, a esos recursos propios se suma la capacidad de coordinar la acción exterior de los Estados miembro en el marco común de la Unión.

En este contexto, la vinculación de objetivos y medios en distintas áreas de acción (*linkage*), en una lógica más “repolitizada”, puede ser una vía eficaz para promover tanto intereses como principios. No se trata —es importante subrayarlo— de imponer unilateralmente agendas propias de la UE, sino de establecer coaliciones efectivas con los gobiernos y los actores relevantes para que las relaciones birregionales permitan avanzar intereses y valores comunes frente a quienes, desde posiciones iliberales y ultranacionalistas, tratan de impugnarlos. Actores —también es oportuno recordarlo— que están presentes en ambas regiones. Cuestiones como la preservación de la biosfera o la reconstrucción del contrato social son problemáticas comunes, y para ello tiene sentido actuar conjuntamente. Un ejemplo reciente de ello sería la vinculación del Acuerdo UE-Mercosur al Acuerdo de París sobre cambio climático, que ha actuado como elemento de contención ante un eventual abandono de ese acuerdo por parte del Brasil de Bolsonaro. Otro caso es el tradicional rechazo birregional de las sanciones extraterritoriales estadounidenses de la Ley Helms-Burton. En 2017 la Administración Trump decide aplicar plenamente esta ley, la que hasta ese año estaba parcialmente en suspenso. En respuesta, entre otras acciones políticas y legales, la UE actualizó su “Estatuto de bloqueo”, que permite a los afectados por la Ley Helms-Burton iniciar acciones legales en territorio de la UE contra empresas estadounidenses demandantes de sanciones.

En esa lógica, la UE puede ser más activa dando respaldo y acompañamiento político a los actores que, desde la propia región, promueven salidas negociadas y pacíficas a las crisis regionales. De esa manera, se contribuye a crear el necesario espacio para maniobrar para dichos actores frente a la lógica geopolítica y de equilibrios de poder que guían las intervenciones en la región, cada vez más directas, de Estados Unidos, China o Rusia. Cuando sea necesario, la UE ha de seguir actuando con un perfil propio e iniciativas singulares frente a esas crisis. Un caso evidente es Venezuela. Ante el riesgo de enquistamiento de esa crisis, es necesario hacer frente a su dimensión política, apoyando una salida negociada y promoviendo elecciones con garantías democráticas, así como a la dimensión humanitaria, con iniciativas que permitan utilizar

los recursos petroleros del país para adquirir bienes esenciales en el exterior. Ello podría lograrse mediante una suspensión parcial de las sanciones estadounidenses, como propone la iniciativa denominada “Petróleo para Venezuela”, que es particularmente relevante ante el imperativo de salud de la COVID-19.

Más allá de estos escenarios de crisis, en América Latina y el Caribe una “UE geopolítica” ha de estar basada en una agenda social, más que en equilibrios de poder. La UE es ahora el único actor global que en la geopolítica regional se aproxima a Latinoamérica con una agenda centrada en las preocupaciones centrales de sus sociedades: la inclusión, la calidad de la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, la paz, la justicia y la seguridad ciudadana. En suma, con todo aquello que integra la Agenda 2030, cuyos contenidos pueden ser vistos como una renovación del “contrato social”, que hoy está en cuestión y ha de ser reconstruido tanto en la UE como en Latinoamérica. En particular, América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad para que el *European Green Deal* o “pacto verde europeo” de la UE, lanzado en 2020 por la Comisión von der Leyen, desarrolle su dimensión externa. Para todo ello, urge retomar el diálogo político birregional y promover una política de cooperación más activa e innovadora a través de los nuevos programas e instrumentos financieros que se están definiendo dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

La crisis de la COVID-19, por último, plantea imperativos inmediatos en esa agenda a la vez social y geopolítica. La UE y sus Estados miembro están ya prestando apoyo en el ámbito sanitario, y a través de la propuesta de la Comisión “Equipo Europa” se ha decidido reorientar de inmediato los programas de cooperación técnica y financiera con América Latina y el Caribe para responder a esta pandemia, con los fondos disponibles de la Comisión Europea y las líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones. Pero más allá de esos recursos, que son muy limitados frente a la magnitud de la crisis sanitaria, y del colapso económico y social a escala mundial que la COVID-19 puede traer consigo, donde la asociación estratégica entre la UE y Latinoamérica y el Caribe puede ser más efectiva es mediante una estrategia conjunta para construir una respuesta multilateral robusta. Aquellos países de la UE y de América Latina y el Caribe que estén dispuestos en ambas regiones han de trabajar con una perspectiva común en el G20 y en las instituciones financieras multilaterales para que exista más espacio fiscal para evitar el colapso sanitario, el desplome económico y una grave crisis social y, quizás, política. Ello dependerá en gran medida del acceso urgente a la financiación externa. Si está ausente, algunos actores externos pueden ver en esta situación, de manera oportunista, una vía para utilizar la asistencia bilateral con objetivos geopolíticos, como es el caso de China con su “diplomacia de mascarilla”. En el ámbito interno, la falta de respuesta en sociedades fragmentadas por

la desigualdad y la desconfianza política, puede ser terreno abonado para partidos de extrema derecha, ultranacionalistas, con discursos nativistas y xenófobos, que minarían aún más la necesaria cooperación internacional.

De momento, las respuestas multilaterales no han sido adecuadas, ni ágiles. El FMI y el Banco Mundial ya han anunciado líneas de financiación y alivio de la deuda de los países más pobres, pero no deben olvidarse los países de renta media estibados por un alto endeudamiento en América Latina. Hay precedentes: en la crisis de 2008, el G20 actuó con resolución y, a instancias de ese foro, el FMI multiplicó por cuatro su capital. Hoy las necesidades son mayores y se deben considerar todas las opciones existentes para movilizar más recursos, como por ejemplo la aprobación de una nueva emisión extraordinaria de derechos especiales de giro, la reserva del FMI, que se distribuya de manera que refuerce en mayor medida las reservas de los países más necesitados, sin bien Estados Unidos, con capacidad de veto en el FMI, ha bloqueado esta opción.

En ese marco, como se indicó, tampoco es el momento de las sanciones económicas generalizadas, que ya antes de la pandemia tenían un grave coste humano, y vedan el acceso a recursos externos que son vitales para la respuesta sanitaria y la protección de los más vulnerables.

Ante lo que ya se anuncia como la mayor crisis económica y social –y quizás, política– de la historia reciente, hay que recordar de nuevo que la resiliencia social depende también de la cooperación internacional. Y que esa cooperación será clave para que la crisis de la COVID-19 sea una oportunidad para reescribir el contrato social que nos vincula en ambas regiones. La UE y América Latina y el Caribe –una asociación con nada menos que 61 países– tienen, por ello, el imperativo de aunar esfuerzos de nuevo, y la oportunidad de mostrar la utilidad de sus vínculos.

Nota

1. Algunas de estas ideas ya habían sido recogidas en un informe elaborado algunos años antes por iniciativa de la Fundación EU-LAC (Sanahuja, 2015).