



América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?

Anna Ayuso y Susanne Gratius

Introducción

En la coyuntura actual de transición, América Latina y Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) se enfrentan a las consecuencias de la gran depresión de inicios del siglo XXI (Tokatlian, 2012) con tensiones sociales, políticas y económicas que cuestionan modelos de desarrollo que hace una década parecían exitosos. Las relaciones entre ALC y la UE han mantenido una dinámica compleja en la que se entremezclan elementos de continuidad y cambio influenciados por variables regionales y extra-regionales. La paulatina institucionalización y ampliación de sus relaciones contrastan, paradójicamente, con sus escasos avances y visibilidad. Comparado con los años ochenta, cuando la UE apenas inició su diálogo con la región, Europa tiene hoy menos presencia e influencia en América Latina que entonces. El poder normativo de una UE más vulnerable y débil es menor y ALC aparece como una región más cohesionada, democrática y activa en el escenario internacional.

En este sentido, en un mundo menos multipolar que dominado por China y Estados Unidos, se ha iniciado un nuevo ciclo en las relaciones con menores asimetrías de poder y capacidad material y con más alternativas de asociación. Estamos ante un *impasse* entre el riesgo de quedarse atrapado en fórmulas del pasado ya transitadas, o bien, por el contrario, plantear cambios de paradigma que abran nuevas formas de relacionamiento más equitativos. El camino que se tome depende en gran medida de la sintonía que se dé entre los diversos y plurales actores que definen los marcos de relacionamiento entre ambas regiones.

En términos políticos, la relación entre América Latina y Europa tiende a ser anti-cíclica. Si en América Latina gobierna la izquierda, como ocurrió en el ciclo 2003-2014, en Europa se consolidan los partidos conservadores y de centro-derecha. Y, viceversa, si en Europa se imponen gobiernos de izquierdas que dominaron el espectro político en los años noventa, la mayoría de países latinoamericanos contó con Presidentes conservadores. En este sentido, en una coyuntura que parece poner fin a lo que algunos llamaron “la marea rosa” en América Latina (Panizza, 2008) por haber elegido a Presidentes conservadores en Argentina, Brasil, Perú y próximamente quizás en Ecuador y Venezuela, coincide con gobiernos afines en muchos países europeos, incluyendo España y Alemania.

Una segunda coincidencia es la necesidad de recuperar el ciclo de crecimiento sostenido, ya remoto en la UE y más cercano en América Latina que a partir de 2013 deja atrás una década de avances económicos y relativo progreso social. Una menor demanda china afecta a ambas regiones y podría servir de incentivo para retomar las negociaciones pendientes sobre acuerdos de libre comercio, sobre todo con los países del Mercosur que representan el mayor mercado europeo en América Latina.

En tercer lugar, ambas regiones han desplazado a la otra de sus prioridades exteriores. Después de la “resaca china” y con Brasil a la cabeza, los gobiernos latinoamericanos —incluyendo el cubano— vuelven a colocar a Washington en el centro de su política exterior, mientras Europa actúa como actor regional con escasa presencia política en otras zonas del mundo. Por tanto, es poco sorprendente que la Estrategia Global de la UE, que es decepcionantemente tradicional, apenas mencione América Latina y si lo hace aparece como una especie de “apéndice

Sur” del Atlántico (EC/EEAS, 2016). Dicha estrategia dedica sólo un párrafo a las relaciones con América Latina englobadas en el Atlántico y bajo la misma rúbrica que vinculada a las relaciones con la OTAN y los acuerdos comerciales con Canadá y Estados Unidos. Una división del Atlántico norte y Atlántico sur como parte de un todo que parece olvidar el Atlántico Sur-Sur y la posición central del continente americano entre el Atlántico y el Pacífico.

De este modo, el ciclo positivo que parece estar agotándose en América Latina ha repercutido negativamente en sus relaciones con una Europa cada vez más introspectiva y centrada en su vecindad del Este y del Sur. Asimismo, la estabilidad política y el paulatino progreso social que ha experimentado América Latina en la última década han reducido el interés y la atención mediática de la UE que actúa más como donante y apagafuegos que como entidad con una visión estratégica a largo plazo teniendo en cuenta sus socios más afines. Lo mismo ocurre en América Latina, donde un Brasil antes proactivo y revisionista parece dispuesto a reorientar su política exterior en función de sus intereses y necesidades económicas volviendo al tradicional enfoque liberal que dominó durante los gobiernos pre-Lula. Esta reorientación no necesariamente favorece una relación más estrecha con una UE inmersa en una crisis existencial que se encuentra con una América Latina menos triunfalista y atrapada en la evolución cíclica de los precios de las materias primas.

El efecto contagio de la crisis: la resaca alcanza América Latina

Con unos años de retraso, la crisis financiera de 2008 cuyo epicentro se situó en Estados Unidos y Europa ha llegado a América Latina. El efecto contagio confirma que ningún país se puede escapar de la lógica de la globalización económica con mercados financieros apenas regulados, ciclos de producción transnacionales y una creciente dependencia mundial del motor económico chino.

La crisis económica ha fomentado la polarización política entre izquierda y derecha en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela. El retorno de los conflictos distributivos coincide con el fin de la bonanza relativa que experimentó la región entre 2003-2013.

En un entorno político polarizado y con menos recursos será difícil realizar las necesarias reformas políticas para mejorar la productividad y competitividad internacional de la región, modernizar la infraestructura y controlar la extendida corrupción en gran parte de los países latinoamericanos. El estallido de la burbuja de las materias primas pone en riesgo los avances políticos y sociales de los últimos años.

La crisis económica en Brasil, Venezuela y otros países de la región se debe en gran parte a una menor demanda china y a la caída de precios mundiales para el petróleo, el azúcar, la soja y los minerales que en la década 2003-2013 generaron un ciclo de crecimiento. Se ha acabado la bonanza de las exportaciones de materia prima a Asia que ha repercutido en la reducción de las tasas de crecimiento económico en aquellos países con grandes dependencias de China: Brasil, Chile y Perú, así como, en menor medida, Argentina, Cuba, Paraguay y Venezuela.

La crisis económica de Brasil, con una tasa de inflación del 9% y transitando por el tercer año de recesión, que fue de más del -3,5% en 2015, ha arrastrado a sus países vecinos que dependen del motor de la potencia regional. Por tanto, continúan bajando las perspectivas económicas de América Latina que, según la CEPAL, podría concluir el año con una recesión del -0,8% llegando al -2,1% en Sudamérica. Aún peor que la brasileña es la situación económica y financiera en Venezuela que se acerca al colapso, debido a la pésima gestión del Gobierno de Nicolás Maduro, los costes de dos décadas de conflicto entre oficialismo y oposición, y la caída de los precios mundiales del petróleo, lo que condiciona la economía y la política del país (Ayuso y Gratius, 2016).

El estancamiento económico y la recesión sudamericana, junto a la llegada de Presidentes conservadores en Argentina y Brasil, amenazan con revertir los progresos sociales de los últimos años al imponer nuevamente programas de ajuste que en los años ochenta y noventa acentuaron la desigualdad. El retorno de la derecha refleja un desarrollo político cíclico y el fracaso de la izquierda de llevar a cabo cambios estructurales. Aunque el ciclo del progreso social liderado por gobiernos de izquierdas que está llegando a su fin ha logrado reducir en muchos países la pobreza y algo menos la desigualdad, no ha terminado con la corrupción, el clientelismo y los liderazgos populistas que prometen mucho y cumplen poco.

El declive de la estrella mundial emergente de Brasil ha arrasado gran parte de la región, ya que había sido el principal motor de crecimiento y unidad de Sudamérica. La desilusión proyectada por un Brasil tambaleante ha incidido negativamente en la imagen de América Latina, que parecía haberse instalado en la “clase media” del club mundial de naciones. La desaceleración económica y la crisis política se han extendido por la región. La promesa un Brasil pujante se ha eclipsado y el mito del progreso y ascenso social que personificó el entonces presidente Lula da Silva se desvirtuó por las acusaciones de corrupción y obstrucción a la justicia que le acechan. Asimismo, la dudosa legitimidad del juicio político contra su sucesora, la Presidenta Dilma Rousseff, que terminó a finales de agosto de 2016 con su destitución, ha puesto en cuestión la solidez de las instituciones democráticas.

El Senado sustituyó a la primera mujer Presidenta por un futuro político incierto liderado por su ex Vicepresidente Michel Temer. Ambos, la anterior y el posterior presidente, comparten tasas de popularidad de apenas un dígito, de las más bajas en la historia reciente del país. Sólo unas elecciones anticipadas podrían restaurar la legitimidad, institucionalidad y gobernabilidad que necesita Brasil para salir del ciclo negativo que se desató con las protestas por los dispendios del Mundial de Fútbol de 2014 y que culminó en unas Olimpiadas en las que quedaron al descubierto debilidades institucionales, de infraestructuras y de organización. Sin embargo, la Constitución no prevé la anticipación de elecciones presidenciales. Las elecciones municipales de octubre de 2016 han mostrado el daño que la crisis política ha causado al Partido de los Trabajadores (PT). Pero, pese al deterioro político-institucional de este momento, Brasil sigue siendo un país democrático, con una positiva trayectoria social en la última década y grandes posibilidades de retornar a la senda de crecimiento económico (van Dyck, 2016: 10).

Por su parte, la crisis existencial del gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, pone fin al ciclo político de izquierdas del chavismo. Con una recesión del -9% y una tasa de inflación récord del 180,9% en 2015, el post-chavismo liderado por Nicolás Maduro demostró su incapacidad de gobernar un país que depende casi exclusivamente del petróleo, siguiendo las pautas de la “enfermedad holandesa” o la “maldición de

los recursos” (López Maya, 2016: 29). El consecuente declive social, la escasez de alimentos y la polarización política crean un cóctel explosivo que favoreció la victoria de la oposición en las elecciones parlamentarias de 2015 y podría provocar una revuelta popular y/o un golpe militar si no llega a canalizarse el descontento popular a través del referéndum revocatorio que pide la oposición y que el gobierno trata de retrasar. Sería, no sólo el fracaso del proyecto nacional revolucionario de izquierdas, sino también el final de la alianza ideológica ALBA-TCP, apoyada por Venezuela y Cuba e integrada por otros países ideológicamente afines para desafiar a la hegemonía de Estados Unidos y crear una alternativa socialista a los acuerdos de libre comercio.

Europa también continúa sin soluciones a los efectos asimétricos de la crisis económica en la zona euro, que ha abierto brechas profundas en la UE. El marco político institucional de la Unión Monetaria no fue diseñado para crisis y ante la falta de instrumentos comunitarios las respuestas nacionalistas han dañado la credibilidad de la acción común y hecho saltar en pedazos la solidaridad entre los pueblos de Europa (Sanahuja, 2012). Las medidas de austeridad impuestas por las directrices de las instituciones financieras dominadas por los acreedores han sumido a gran parte de Europa en un sopor económico que ahoga los intentos de recuperación.

La peor parte de las políticas de austeridad se la han llevado los sectores de población más vulnerables de los países del Sur de Europa, con incremento del desempleo, desalojos de viviendas y recortes en prestaciones públicas. El emblemático Estado del bienestar europeo hace aguas y es cuestionado tanto desde sectores de la derecha liberal, por su pretendida insostenibilidad, como por los sectores de la izquierda que denuncian su desmantelamiento para favorecer a las grandes corporaciones.

A pesar de ello, el sueño europeo sigue siendo una tabla de salvación para millones de refugiados que huyen de la guerra en Medio Oriente y de otros conflictos del África subsahariana. Pero Europa les ha cerrado las puertas con alambradas y se niega a asumir su parte de la carga en conflictos que requieren una actuación de la comunidad internacional. La falta de respuesta solidaria de buena parte de los miembros de la UE ante la grave crisis humanitaria y los brotes xenófobos alimentados por discursos de la extrema derecha populista revocan las peores sombras

de una Europa del pasado que se pensaba erradicada. Las respuestas nacionalistas también han erosionado otro de los grandes pilares de la UE, el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia común. Controles fronterizos vuelven a aflorar justificados en razones de Seguridad. Los sucesivos atentados en Bruselas, París y Niza alimentan los temores de la población y calan los discursos autoritarios que llaman a restringir las libertades en aras de la seguridad. (Morillas, Sanchez-Montijano y Soler, 2015).

Esos mismos discursos han sido el combustible que llevó al triunfo de los partidarios del sí al Brexit y que conducirán al abandono de la UE de uno de sus principales socios. Ciertamente que el Reino Unido nunca formó parte del Espacio de libre circulación de Schengen ni se integró en la Unión monetaria, pero su salida es también un síntoma de la pérdida de atracción de la UE para la población y existe un riesgo de contagio (Morillas, 2016). Incluso si no hay nuevas salidas, la voz de los euroescépticos se ha fortalecido y lastrará las reformas necesarias para adaptar las políticas europeas a la realidad post crisis.

Algunos estados miembros ya llaman a una renacionalización de ciertas políticas y se resisten a profundizar en las reformas pendientes. La falta de iniciativas europeístas y liderazgos genera desconcierto ante el futuro de Europa (Innerarity, 2012).

Las dudas acerca de su deriva minan el papel de Europa en el mundo. A la reducción inexorable de su peso económico a favor del Pacífico se suman: la pérdida de prestigio como potencia normativa, la crisis de liderazgo y la falta de visión de futuro (Colomina, 2016). Conscientes de que cualquier reforma internacional irá en demérito de su peso específico dentro de la gobernanza global, los líderes de Europa se aferran a un inmovilismo que corre el riesgo de dejarla aislada en su entorno hoy convulso. La incapacidad de gestionar el conflicto sirio, la deriva autoritaria en el norte de África y la postura beligerante de Rusia en el conflicto ucraniano hacen aflorar también muchas dudas acerca de su capacidad de actuar en el terreno de la Seguridad (Van Ham, 2015). En esta coyuntura las relaciones con América Latina, que nunca fueron una gran prioridad, parecen quedar aún más relegadas.

Una relación multidimensional: actores e intereses variables

Uno de los aspectos que han singularizado las relaciones entre la UE y América Latina ha sido el fuerte interregionalismo en distintos niveles. Este forma parte de la proyección normativa de la UE en el fortalecimiento del multilateralismo eficaz dentro del sistema de gobernanza global (Grugel, 2004) y ha sido reiterado en la Estrategia Global Europea adoptada en 2016 en la que se afirma que “apoyaremos órdenes regionales de cooperación en todo el mundo”. Por otra parte, la “nueva” política exterior común de la Estrategia Global se centra en la vecindad europea y renuncia a la anterior aspiración de la UE de ser un actor global. Ello conlleva un menor papel de la UE en América Latina y otras regiones geográficamente más lejanas y consideradas menos estratégicas.

Los cambios en el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización han favorecido la consolidación del interregionalismo como una herramienta para la gobernanza multinivel a través de la consolidación de mecanismos intermedios de consulta que permitan alianzas de geometría variable capaces de generar una convergencia de principios y normas (Teló, 2007). En este escenario, tanto la UE como América Latina buscan el aumento de su influencia. Sin embargo, la fragmentación del poder también ha hecho que el entramado de relaciones inter-regionales y bilaterales sea cada vez más complejo (Hardacre y Smith 2009), con la presencia e influencia de más actores con intereses diversos.

Los proyectos de integración y cooperación regional latinoamericanos han evolucionado respondiendo a variables políticas, económicas e ideológicas que han determinado una trayectoria muy distinta a la europea (Tussie, 2009). Los incentivos para la integración regional latinoamericana son menos poderosos que en el caso de Europa y por ello, a pesar de la fuerte retórica integracionista, los procesos regionalistas no han avanzado hacia una supranacionalidad. Aunque el comercio inter-regional es un incentivo para algunos países los niveles de interdependencia comercial en la región son bajos, del 26% en el Mercosur hasta el 7,2% en la Alianza del Pacífico, si se comparan con el 60% de la UE. Los mayores socios comerciales de ALC siguen estando fuera de la región, con la emergencia de la región Asia-Pacífico y el sur Global

que conlleva una re-estructuración del reparto de poder económico y político. La debilidad de los intereses comunes y la asimetría entre los países condiciona un reparto desigual de los beneficios de la integración en América Latina que se hayan establecido suficientes mecanismos de compensación (Ayuso, 2012).

La evolución de las relaciones interregionales UE-América Latina ha de ser analizada a la luz de los cambios en el mapa de la integración regional tanto en América Latina como en la UE: en América Latina con el surgimiento de un regionalismo que se ha denominado post-hegemónico (Tussie y Riggiozzi, 2012) o post-liberal (Sanahuja, 2012) que se superpone a las iniciativas previas; en la UE con la ampliación hacia el Este hasta alcanzar 28 miembros, sumada a la creación de la zona euro. La diversidad del regionalismo latinoamericano hacia 2015-16 confirma la imposibilidad de exportar el modelo de integración europea y obliga a cambiar los mecanismos de inter-relación previos. Tradicionalmente las relaciones inter-regionales UE-América Latina desarrollaron en diversos niveles regionales con organismos de integración como Mercosur, Comunidad Andina (CAN), Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) con la elaboración de estrategias de cooperación regionales con cada uno de dichos bloques, que convivían con las estrategias nacionales. Si bien la UE adoptó un papel de “federador externo” (Sanahuja, 2007), su estrategia de inter-relacionamiento con la región se ha ido adaptando a la emergencia de liderazgos regionales, alianzas políticas y nuevos espacios de cooperación regional.

En las últimas décadas se ha desarrollado en ALC una nueva generación de iniciativas heterogéneas que difícilmente se pueden reconducir a un patrón común. Entre estas destacan:

- la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP de 2004) que lideran Venezuela y Cuba y que agrupan a los países con un discurso marcadamente contra-hegemónico;
- la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR de 2008), que impulsó sobre todo Brasil para diseñar un espacio geopolítico en el que consolidar su liderazgo regional y ganar autonomía frente Estados Unidos;

- la Alianza del Pacífico (de 2011) entre Chile, Perú, Colombia y México, que reúne países más favorables a una liberalización económica, que tienen acuerdos de libre comercio con la UE, Estados Unidos y otros actores;
- y también la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC de 2010) que sirve a diferentes fines, más políticos que económicos.

Respecto a esta última, mientras México ve en la CELAC un instrumento para reforzar sus lazos con América Latina que haga contrapeso a su gran interdependencia con Estados Unidos, otros países del ámbito bolivariano la han visto como un reto a la Organización de Estados Americanos (OEA), que consideran supeditada al control de Estados Unidos. Respecto a Europa, en cambio, la creación de la CELAC supuso un cambio institucional en la Asociación estratégica birregional iniciada en 1999 por los Jefes de Estado y de Gobierno de ALC y la UE en Río de Janeiro. Sin embargo, sus efectos en el orden político no son evidentes a tenor del bajo perfil de los acuerdos en las dos últimas cumbres celebradas en Santiago de Chile 2013 y Bruselas 2015 (Ayuso y Gratius, 2015).

Más bien nos encontramos en un espacio interregional fragmentado en el que las diferentes piezas no acaban de encajar y que recorren todas las categorías de los tipos diseñados en 2000 por Hänggi (Gardini y Ayuso, 2015). Así, el *interregionalismo puro*, es decir, las relaciones entre las agrupaciones regionales, se mantiene con los bloques más tradicionales como CARICOM, SICA y Mercosur tanto en el ámbito comercial como en el político; la categoría que Hänggi denomina *transregionalismo*, según la cual se da un diálogo entre bloques, pero los estados participan a título individual ya que no existe una personería jurídica que mantenga una posición común, se daba en la relación UE-Grupo de Río y ha sido sustituida por la CELAC en el ámbito político, mientras en el económico se da con los acuerdos comerciales de la UE con Colombia, Perú y Ecuador, que están dentro del marco de la CAN pero de forma individual; finalmente, aun dentro de las categorías de Hänggi también encontramos el *interregionalismo híbrido*, que incluye las relaciones entre organismos regionales y los países individuales, que comprende, por ejemplo, tanto el diálogo político de la asociación estratégica de la UE con Brasil y México, como las ALC bilaterales y

los programas nacionales de cooperación de la UE de forma bilateral (Hänggi, 2000).

Las nuevas formas de regionalismo que se dan en ALC se han trasladado al interregionalismo y conviven con un bilateralismo selectivo que refleja el papel de los actores emergentes y sus alianzas estratégicas. El diálogo de la UE con América Latina, no es uno sino son muchos. Estas diferentes categorías se dan en las tres dimensiones de la asociación estratégica: la económica; la cooperación al desarrollo; y el diálogo político entre los diferentes actores en el ámbito regional, sub-regional y nacional. Aunque los diferentes esquemas de relacionamiento no son idénticos en cada uno de estas categorías (Gardini y Ayuso, 2015).

Gráfico 1
UE-AL: diálogos y socios



Además, el transregionalismo que incorpora el creciente papel de diversos actores no gubernamentales ha abierto nuevos campos de juego más heterogéneos. Así existe la reunión inter-parlamentaria Euro-lat, que está institucionalizada desde 2006, también hay la Cumbre empresarial, la Cumbre de la Sociedad Civil organizada, la Cumbre académica y la Cumbre de los pueblos que, junto a los diálogos temáticos especializados, tienen el objetivo de alimentar los debates y

contribuir a la agenda bi-regional. Estas relaciones están enmarcadas por las políticas estatales, pero presentan sus dinámicas propias, que trascienden las fronteras regionales y tienen unas reglas de juego muy fragmentadas y con incidencia desigual en el ámbito económico, político y social. La existencia de esta amplia red de relaciones es una característica peculiar de las relaciones entre la UE y América Latina que le da una dimensión poliédrica.

Uno de los aspectos más debatidos son los efectos del incremento de las relaciones bilaterales respecto al inter-regionalismo puro con los organismos regionales. Especialmente se hace referencia a las Asociaciones estratégicas establecidas con Brasil (desde 2007) y México (desde 2009) como reconocimiento de su peso regional y mundial y su especial relación con la UE y a los acuerdos comerciales suscritos con Colombia, Perú y Ecuador ante la imposibilidad de hacerlo en bloque con la CAN. La tensión entre bilateralismo y regionalismo ha existido siempre en las relaciones y tiene que analizarse, a la luz de los cambios que se han producido en la región, más como una estrategia adaptativa que proactiva por parte de la UE.

La actual debilidad del liderazgo regional de Brasil, con un gobierno cuestionado por los mandatarios más “bolivarianos” de la región, determinará que, en el futuro inmediato, Brasil probablemente adopte un papel menos asertivo en la región y busque nuevas formas más pragmáticas que amplíen el abanico de socios internacionales. Eso puede abrir una ventana de oportunidad para que desde Europa se calibren mejor las relaciones con Brasil, huyendo tanto de la euforia, como del pesimismo; siendo más posibilistas y constructivos en la gestación de consensos tanto para la política regional como en el ámbito global.

En el caso de México, siempre ha sido un socio más pragmático y facilitador de las relaciones interregionales, a pesar de su enorme dependencia de los Estados Unidos. No obstante, su papel de elemento estabilizador hacia Centroamérica está siendo cuestionado por los problemas de Seguridad interna que lastran, tanto su potencial económico como su proyección política. Pero sin duda seguirá siendo un socio clave, al que se unen tradicionalmente Chile y Colombia, esté último país en busca de apoyo internacional al proceso de Paz. Un reto político cargado de simbolismo han sido las negociaciones con Cuba, el único

país de ALC que no contaba con ningún acuerdo con la UE. Con la autorización en 2014 del Consejo de la UE para negociar un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, se dio el paso definitivo para la plena inserción de la isla en el sofisticado tramado de las relaciones entre la UE y América Latina incorporándola a través del interregionalismo híbrido. Con ello se superó la posición común de 1996, que impedía la normalización de las relaciones a pocos meses del anuncio del acercamiento entre Cuba y Estados Unidos en diciembre de 2014 (Gratius, 2016). El cambio durante la Presidencia de Obama hacia un mayor compromiso (*engagement*) con Cuba está siendo cuestionado por Donald Trump, que criticó el acuerdo y prometió reabrirlo para un mayor beneficio de los ciudadanos cubanos. Aunque no dijo que iba a volver a congelar las relaciones diplomáticas con Cuba, el programa electoral republicano descarta cualquier diálogo con “un dictador marxista” en Venezuela u otras partes y critica la apertura de Obama hacia Cuba como una “vergonzosa adaptación a las demandas de los tiranos” y un “fortalecimiento de la dictadura militar” (*Republican Platform*, 2016: 50). Un retorno a la retórica de la Guerra Fría y el abierto apoyo a los disidentes podría reactivar el tradicional conflicto entre EE.UU. y la UE sobre Cuba.

Estos pasos no pueden hacer olvidar un tono general de estancamiento de las relaciones que ha venido acentuado por los problemas económicos y políticos de países como España, Portugal e Italia que tradicionalmente han sido los principales valedores de las relaciones interregionales en el seno de la UE, junto con la Comisión Europea, que ha dejado de ser el motor europeo. Ello ha hecho disminuir aun más el peso de la región en las iniciativas de la UE.

La pérdida de peso político y económico de una España secuestrada durante 315 días (diciembre de 2015 - octubre de 2016) por una clase política incapaz de definir consensos para resolver los apremiantes problemas del país ha contribuido a esta pérdida de perfil, relevancia e influencia de la UE en una región considerada la más afín en términos políticos y culturales (Molina y Gratius, 2017). En medio de la crisis económica, de representatividad y gobernabilidad, la política exterior española ha sido en gran parte absorbida por los intereses económicos nacionales reflejados en el programa “Marca España” lanzado por el ahora interino Gobierno del Partido Popular. Este último siguió des-

manteniendo el tradicional papel que América Latina ocupó en España y la única finalidad del controvertido debate electoral sobre Venezuela no es definir la política exterior sino descalificar el otro (Sanahuja, 2016).

Alemania ha mantenido una presencia de alto perfil con visitas del canciller Angela Merkel a varios países de la región, básicamente focalizadas en la promoción del comercio y las inversiones. Sin embargo, con los conflictos en la vecindad de la UE, la crisis de los refugiados y las dificultades para lidiar con las consecuencias económicas de la crisis en la zona euro no parece que vaya a ser una prioridad de primer orden y algo similar ocurre en Francia e Italia, los otros dos tradicionales socios europeos de América Latina.

El enlace económico: está en juego el peso estratégico de Europa

Ante el estancamiento económico en ambas regiones, las relaciones comerciales y financieras van a ser probablemente la cuestión central, especialmente tras la llegada al poder en ALC de más gobiernos de corte liberal. Seguramente es en el ámbito económico, donde Europa puede reclamar su mayor peso estratégico en América Latina, pero es donde está jugando por debajo de su potencial al no haber firmado un acuerdo de asociación con el Mercosur y/o Brasil.

Pese al declive relativo, Europa sigue siendo un socio económico importante de América Latina y particularmente de los países del Mercosur encabezados por Brasil como principal destino de exportaciones e inversiones directas que recibe la región, un 42% del total en 2015. Según la CEPAL (2016: 10 11), con algo más de un tercio de la IED, la UE mantuvo su posición como primer inversor, por delante de Estados Unidos que, sin embargo, volvió a ser el primer país de origen, seguido por Países Bajos (15,9%) y España (11,8%). La desaceleración de la economía brasileña redujo en 2015 en un 23% la entrada de IED, en gran parte europea, lo cual contrasta con un aumento del 18% del flujo de IED a México como segundo destino de capital extranjero (CEPAL 2016: 9).

Los perfiles de ambos países son muy diferentes: por ejemplo, en el sector automotriz, Estados Unidos aporta un 37% de la IED que recibe México, mientras que la UE representa, con más del 44% del total, la principal fuente de capital en el sector brasileño. Una menor demanda de materia prima, la crisis económica en el Sur de Europa y la recesión en Brasil redujeron en 2015 en un 9% la llegada de IED a América Latina que volvió a ser el segundo destino de IED del mundo después de Asia.

En cuanto al intercambio de bienes, se reproduce el tradicional patrón de importar materia prima (un 68,2% del comercio total en 2015) desde América Latina y exportar productos manufacturados europeos con un alto valor agregado a la región. Si la composición del comercio se mantiene constante, la entrada de China al mercado latinoamericano ha representado un importante desvío comercial en detrimento de la UE y, en menor medida, de Estados Unidos (Comisión Europea, 2015). Las exportaciones latinoamericanas hacia Europa se mantienen constantes, al representar un 5,4% del total, pero registran un paulatino declive desde 2011. Al mismo tiempo, se produjo un leve aumento de las ventas europeas a América Latina que representaron en 2015 un 6,4% de las exportaciones totales frente al 5,2% en 2005. Por tanto, el balance comercial es favorable a la UE que continúa expandiendo en el mercado latinoamericano.

El comercio es el ámbito donde se puede constatar el mayor cambio en las relaciones económicas birregionales, pero también algunas constantes. Aunque la UE mantiene su posición como tercer socio comercial de la región¹, la fuerte demanda china de materia prima generó un ciclo positivo de crecimiento en gran parte de América Latina y causó un desvío de las exportaciones e importaciones que tradicionalmente provenían del Atlántico (Estados Unidos y la Unión Europea). Mientras que Estados Unidos mantuvo en 2015 su primera posición en las exportaciones e importaciones de la región, la UE fue desplazada del segundo ranking por China y representó tan sólo el 14% en los intercambios totales de América Latina frente al 44% de Estados Unidos y el 16% que correspondió a China (Comisión Europea, 2015). Seis de los diez principales socios comerciales de la región eran países asiáticos y siete figuraban entre los diez principales suministradores de América Latina.

La tendencia de desvío de comercio del Atlántico al Pacífico es particularmente visible en tres países que apostaron fuertemente a una mayor relación económica con China y su vecindad: Brasil, Chile y Perú. Los dos últimos países forman parte, junto a Colombia y México, de la Alianza del Pacífico y desarrollan más de un tercio con países asiáticos. Para Brasil, China es su principal mercado de exportación, por delante de Europa. La división entre Atlántico y Pacífico se manifiesta, a nivel regional, en la separación entre un Mercosur Atlántico y una Alianza del Pacífico como alternativas de cooperación. El fin del ciclo de gobiernos de izquierdas en Argentina y Brasil podría conllevar un mayor acercamiento entre estos dos bloques que antes representaron una división entre un Mercosur proteccionista y una Alianza del Pacífico liberal. Asimismo, el cambio de gobierno en Brasil podría reactivar las negociaciones pendientes entre el Mercosur y la UE.

A nivel global destacan los dos mega-acuerdos, el Acuerdo Transpacífico (*Trans Pacific Partnership* o TPP), ya firmado entre 12 economías incluyendo Chile, México y Perú, y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (*Trans Atlantic Trade and Investment Partnership* o TTIP) que Estados Unidos y la UE negocian desde 2013 sin la participación de sus socios latinoamericanos. Aunque las perspectivas de firmar un acuerdo de libre comercio transatlántico son remotas ante las resistencias de amplios sectores en la UE (particularmente en Alemania y Francia) y Estados Unidos, un TTIP modificaría las reglas del comercio mundial y podría incluir, en un futuro, a aquellas naciones que comparten Acuerdos de Libre Comercio con Bruselas y Washington: Colombia, Chile, Centroamérica, México y Perú. En cuanto a estos cuatro países de la Alianza del Pacífico, un TTIP podría ser una apuesta atlántica para recuperar la tradicional posición fuerte de Europa en aquellos países. Sin embargo, el resto de la región podría verse perjudicado por un posible acuerdo comercial y de inversiones entre Estados Unidos y la UE.

En todo caso, no hay señales demasiado favorables para concluir negociaciones que están estancadas por la resistencia europea a la apertura de mercado y la creciente oposición en Estados Unidos durante la campaña electoral incluyendo la posición poco favorable tanto de la candidata demócrata Hillary Clinton, como del republicano Donald Trump, vencedor en las elecciones de noviembre de 2016. El “Brexit”

como resultado del referendo de junio de 2016 incluso ha alimentado especulaciones sobre una posible ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hacia el Reino Unido o un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos que ya es su principal socio comercial por delante de la UE (Oreskes, Guida, 2016). Si no prospera el TTIP, esta opción supondría reducir la relación del Reino Unido con la UE al arancel cero para poder negociar bilateralmente.

Para la UE y América Latina, el fin del proyecto TTIP —rechazado en 2016 por ONG, partidos políticos y partes del gobierno en Alemania y Francia— podría reactivar las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, reabrir el proceso de firmar un acuerdo de asociación inter-regional UE-Mercosur tal y como se había previsto en 1999 o suscribir convenios bilaterales. En cuanto a lo último, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, José Serra, destacó en sus diez puntos de política exterior presentados en mayo de 2016 que su país podría negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, sin ni siquiera mencionar la UE, que sigue siendo el principal socio económico de Brasil. En este sentido, nuevamente se confirma que, incluso en un ámbito de interés estratégico como el comercio, ninguno de los dos socios parece figurar en el radar del otro.

Un menor peso de la agenda de democracia, paz y derechos humanos

Otra tendencia en las relaciones es la pérdida de influencia política europea en ALC que se ha acentuado en los últimos años. Un pragmatismo menos orientado a los valores democráticos —que en el pasado forjaron una alianza interregional política-cultural— marca un claro cambio en la tradicional política normativa de la UE hacia América Latina reflejando una menor relevancia de los derechos humanos en ambas regiones. Al mismo tiempo, también a nivel político se ha debilitado el inter-regionalismo puro que antes consistió en la aplicación mutua de cláusulas democráticas incluyendo sanciones a gobiernos autoritarios como vacuna contra las dictaduras.

En América Latina, esta tendencia permitió la integración de Cuba y otros países con un dudoso balance de buen gobierno en la CELAC

ignorando la cláusula democrática. Asimismo, a diferencia de los años noventa, cuando el presidente peruano Alberto Fujimori afrontó sanciones de la OEA, gobiernos populistas autoritarios como Daniel Ortega en Nicaragua o Nicolás Maduro en Venezuela son plenamente aceptados como interlocutores legítimos de sus países. Ni siquiera la condena del opositor venezolano Leopoldo López a 23 años de prisión, duramente rechazada por el Parlamento Europeo (PE) que pidió la liberación de todos los presos políticos (PE 2016), fue criticada por la mayoría de los Presidentes latinoamericanos que apoyan o aceptan sin reparos al gobierno venezolano.

También al otro lado del Atlántico se observa un declive de la condicionalidad y de los derechos democráticos como resultado de gobernantes populistas de derechas y la crisis de los refugiados. En contra de su retórica y legislación, Europa ha percibido la llegada masiva de refugiados ante todo como una amenaza de seguridad y menos como un desafío humanitario. Asimismo, la concentración de los refugiados en Alemania, que ha recibido más de un millón de personas desde 2015, refleja los límites de la solidaridad europea y las distorsiones y rencillas de poder que ha creado el desequilibrio económico en la UE después de la crisis financiera. Todo ello ha contribuido a de-construir la imagen de la UE como potencia normativa y promotor global de derechos humanos anclados en un proceso de integración basado en la cláusula democrática. En este sentido, el mal manejo de la crisis de refugiados ha reducido la capacidad y credibilidad de la UE como defensor del Estado de derecho, la buena gobernanza, democracia, paz y solidaridad en otras partes del mundo.

Independientemente del debate sobre su (escasa) eficacia, el deterioro de la condicionalidad democrática en ambas regiones señala un nuevo ciclo en la cooperación interregional. Las razones de este cambio son internas y externas. En la UE, el auge de partidos y gobiernos de derechas y la crisis de refugiados percibida desde la óptica de la seguridad a costa de los derechos humanos restablecieron la anterior imagen de la Europa como fortaleza. Factores externos, como la creciente influencia política y presencia comercial de potencias no democráticas como China o Rusia —socios estratégicos de la UE—, tienden a mermar el tradicional papel de la UE como potencia civil comprometida con los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras.

En este contexto interno y externo se inserta la suscripción del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Cuba, en marzo de 2016, después de décadas de negociaciones fallidas. Más que traer beneficios económicos, el convenio representa el reconocimiento del régimen castrista y del tímido proceso de apertura bajo la Presidencia de Raúl Castro. El previo restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos fue un factor decisivo para la firma del acuerdo, teniendo en cuenta la triangulación de las relaciones y las fuertes interdependencias (Gratius, 2017). En este sentido, el Acuerdo representa la sustitución de la política de condicionalidad democrática por la del compromiso sin exigencias políticas ni presiones (*engagement*). Por primera vez, Estados Unidos se acercó a la política europea —la UE restableció sus relaciones con Cuba en 1988— escenificada por la “luna de miel” entre Raúl Castro y Barack Obama y la sustitución de la tradicional condicionalidad por una política de compromiso. El triunfo de Donald Trump abre un periodo de incertidumbre ya que, si bien fue el candidato a la nominación republicana menos contrario a la apertura, en la recta final de la carrera electoral adoptó posiciones más duras.

En segundo lugar, diferente a otros tiempos, la UE ha renunciado a un papel relevante en el proceso de paz colombiano que en agosto de 2016 concluyó exitosamente en La Habana sin la mediación de Bruselas o Washington, indicando de forma positiva la regionalización de la resolución de los conflictos latinoamericanos. Una importante razón para el bajo perfil de la UE fue la decisión, tomada en la Cumbre de 2002 en Madrid, bajo el gobierno español de José María Aznar, de incluir a las FARC en la lista de grupos terroristas, descartando con ello cualquier tipo de diálogo político. Ahora la UE se limita a nombrar un representante especial y a abrir un fondo post-conflicto para apoyar el proceso de paz colombiano.

En tercer lugar, cabe recordar que Centroamérica ha recibido la ayuda europea per cápita más alta del mundo. La desastrosa situación política, económica y social de países centroamericanos como el “narco-Estado” que es Guatemala, el “Estado frágil” que supone Honduras, o una Nicaragua atrapada en el autoritarismo de Daniel Ortega señalan el fracaso de más de casi cuatro décadas de políticas de cooperación europeas destinadas a promover la paz, los derechos humanos y la

democracia en Centroamérica que, aun así, sigue siendo la prioridad en el programa multianual de cooperación con América Latina (EC, EEAS, 2014). La fragilidad institucional y democrática en parte de Centroamérica, que alcanza récords mundiales de inseguridad ciudadana, pone en cuestión la utilidad y viabilidad de una cooperación al desarrollo oficial que en gran parte apoyó y legitimó gobiernos poco eficaces, corruptos y poco o nada comprometidos con el desarrollo de sus países. Algo similar ocurrió con algunas ONG que, en parte, se han convertido en cuasi-empresas con gran influencia política.

En cuarto lugar, el escaso papel de la UE en Venezuela y la ausencia de sanciones o restricciones diplomáticas es un claro indicador de una política menos comprometida con el respeto de los derechos humanos y la democracia que en su momento generaron, desde América Latina, la cláusula democrática hoy incluida en todos los acuerdos de cooperación de la UE. Tanto en Europa como en América Latina la tradicional condicionalidad democrática ha sido reemplazada por un nuevo pragmatismo y la aceptación de gobiernos autoritarios de derechas en la UE (Hungría, Polonia) y militares y populistas en América Latina (Cuba, Nicaragua o Venezuela).

Al haber sido la primera región no vecina de Europa que se benefició del poder normativo de la UE en los años ochenta, a través del proceso de San José, que fomentó la paz en Centroamérica., América Latina fue un emblema de esta política de valores de la UE que en aquel entonces contó sólo con la Cooperación Política Europea (CPE) y aún no había puesto en marcha una política exterior común. Este bagaje común y la tan aludida “comunidad de valores” han perdido fuelle. Hoy, la UE y sus Estados miembros apenas tienen presencia en el proceso de paz colombiano, la apertura en Cuba, la amenaza del crimen organizado en México o la situación crítica en Venezuela.

A diferencia de los años ochenta y noventa, cuando la UE fue un actor con perfil propio e intensificó sus relaciones con América Latina a través de programas nuevos y un diálogo político, en los 2000 Europa no tiene un papel activo en los cambios políticos de la región. Cabe preguntarse ¿hasta qué punto este pragmatismo apolítico es útil? Por un lado, es positivo poner fin a una condicionalidad democrática que en el caso cubano fue negativa al alimentar el discurso del enemigo externo, pero, por el otro, la alianza de valores ha sido probablemente

el bagaje más fuerte en la relación europeo-latinoamericana que podría haber servido para actuar conjuntamente a nivel regional y global.

La crisis de la democracia representativa en Europa, la creciente desigualdad social, el auge de partidos xenófobos y la amenaza de desintegración después del Brexit ponen en tela de juicio el tradicional modelo de la UE como proceso más avanzado de integración, Estado de Derecho y de Bienestar social. En este sentido, para América Latina, en términos políticos y sociales, la UE ha dejado de ser una alternativa a Estados Unidos e incluso a China. Comparado con Estados Unidos, la UE nunca ha sido un gran promotor de la democracia liberal sino más bien un defensor de los derechos humanos exportando su propio modelo de una integración condicionada a valores democráticos. Esta idea ha perdido credibilidad por la continua violación de los derechos humanos de los refugiados que llegaron a Europa o murieron en el intento y por el ascenso de China en el escenario internacional que ha supuesto un declive de la promoción de la democracia por parte de Occidente.

Dentro de este panorama general poco optimista, cabe resaltar el importante papel que sigue teniendo el Parlamento Europeo como foro deliberativo y promotor de los derechos humanos y la democracia a través del Premio Sajarov y las Resoluciones que han condenado claramente todo tipo de intento de revertir el proceso democrático en América Latina. También la Comisión Europea y su SEAE han contribuido a sistematizar e institucionalizar las relaciones con América Latina y el Caribe fortaleciendo el papel de las Embajadas de la UE en los países de la región. Positivo es también el aumento de los fondos de cooperación para América Latina en el ciclo 2014-2020 y particularmente, los países más vulnerables, y el ajuste de los programas a las necesidades de la región.

Los desafíos de la política social en tiempos de crisis

El cambio de ciclo económico tras la crisis y la disminución de los recursos públicos disponibles cuestionan los logros en materia de desarrollo que mostró la región gracias a las políticas sociales que algunos gobiernos emplearon en la lucha contra la pobreza y la exclusión en

América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2015 ha aumentado, tanto la tasa de pobreza como la de indigencia. De confirmarse estas proyecciones, en 2016 cerca de 175 millones de personas se encontrarán en situación de pobreza por ingreso de las cuales 75 millones en situación de indigencia (CEPAL, 2015b). Esto ocurre porque muchas de las políticas de lucha contra la pobreza en la década anterior actuaron sobre las consecuencias pero no sobre las causas basadas en una inequidad estructural. Varias investigaciones señalan que es necesario un “cambio de paradigma” en la lucha contra la pobreza que, más allá de la lógica redistributiva tradicional, vaya hacia una lógica de desarrollo (Camagni y Capello, 2015).

En la nueva programación de la cooperación regional con ALC, la UE está tratando de adaptar su estrategia regional a la nueva geografía de la integración latinoamericana en la que ya no ve reflejada su propio modelo de integración. En sus estrategias regionales para ALC en el periodo 2014-2020 la UE ha limitado los planes subregionales de cooperación bloque a bloque a América Central y Caribe. La cooperación regional con Mercosur y la CAN no se han renovado y se trasladan a la estrategia regional general. Eso supone pasar al transregionalismo en las relaciones con dos bloques en los que anteriormente se mantenían esquemas del regionalismo puro, ya que el apoyo a la integración se hará en el marco de la estrategia general para América Latina.

A su vez, ésta ha seguido una evolución hacia un interregionalismo complejo. El Plan de Acción surgido de la Cumbre de Madrid de 2010 se propuso articular la dimensión social y económica con la dimensión institucional y política de la relación birregional para dar mayor protagonismo a la atención de las necesidades de los ciudadanos. Para ello se estructuraron en seis grandes prioridades temáticas: la Ciencia, investigación, innovación y tecnología; el desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e inter-conectividad para fomentar la cohesión social y las migraciones; la educación y el empleo para fomentar la integración y la cohesión social; y el problema mundial del tráfico ilícito de droga. En todos estos temas se estableció un diálogo político especializado, que en algunos casos ya existía y que ha de servir para concretar las responsabilidades mutuas.

El Plan de Acción EU-CELAC 2013-2015 adoptado en Santiago de Chile el 27 de enero de 2013 añadió las cuestiones de género y la inversión y el emprendimiento para el desarrollo sostenible y en la Segunda Cumbre UE-CELAC de Bruselas de 2015 se añadió Educación superior y Seguridad ciudadana. Para todos los ejes temas se contempló mantener un diálogo; se establecieron actividades a realizar y se propuso los resultados esperados. Sin embargo, estos están reflejados solo parcialmente en Plan Multianual indicativo regional para América Latina 2014-2020² con lo que hay una cierta disparidad entre lo que se acuerda en las Cumbres y la política que ejecuta la UE, sin que haya evaluación de hasta qué punto se cumplieran las metas acordadas. Teniendo en cuenta que los Planes de Acción UE-CELAC afectan tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados participantes, se percibe un problema de institucionalidad y rendición de cuentas en los esos procesos de cooperación interregional transregional.

También se han dado cambios en las relaciones de cooperación bilateral del tipo inter-regionalismo híbrido. Siguiendo la política de concentrar la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE, varios países de renta media alta han dejado de ser elegibles para ser receptores de cooperación bilateral comunitaria. Los países graduados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela que a partir de 2014 sólo podrán participar en los programas regionales y en las líneas horizontales abiertas a todos los países. Eso implica que la cooperación con estos países pasa del esquema de inter-regionalismo híbrido al transregional y por tanto deberán adaptarse los instrumentos a nuevos formatos más participativos.

A esta red de relaciones se añaden las relaciones bilaterales entre los países europeos y los países de ALC que incluyen acuerdos de cooperación económica, cultural, social y científica a que se han ido ampliando con la ampliación de la UE con nuevos estados miembros incorporados al marco de relacionamiento de la Asociación estratégica. Estas intersecciones entre interregionalismo y bilateralismo se presentan como una variante del interregionalismo híbrido ya que, aunque son bilaterales, se enmarcan dentro de una red de relaciones que, sin estar directamente vinculadas, inter-actúan entre sí. Estas dinámicas abarcan diferentes niveles de acción exterior dentro de cada región y

responden, tanto a dinámicas de complementariedad, como de competencia entre los diferentes actores.

La Agenda 2030 ofrece una oportunidad de coordinar los diferentes niveles alineándolos con los ODS. Tanto la UE como los países de América Latina han participado en los trabajos previos a la adopción de la Agenda y se han comprometido con su implementación, pero aún está por determinar qué recursos se utilizarán. También los esquemas regionales deberían facilitar el pasar de una cooperación tradicional vertical, Norte-Sur a otra más transversal en el que se aumente los programas de intercambio Sur-Sur y triangular. Este tipo de cooperación es el que se perfila con países de renta media como los que predominan en América Latina y ha sido una de las iniciativas que se han impulsado por varios gobiernos de la región (Sanahuja *et al.*, 2015). Brasil, Chile, Argentina o México ya han adoptado un papel de donantes que, aunque con recursos limitados, buscan una transferencia de experiencias y conocimientos entre pares (Ayllon, Ojeda y Surasky, 2014).

La UE a través de programas de cooperación regional como EURO-SOCIAL también ha impulsado el intercambio de experiencia como instrumento de aprendizaje mutuo. Esta experiencia debería utilizarse a la hora de abordar la implementación de los ODS a las políticas nacionales. Siendo una agenda global que debe adaptarse a las condiciones locales, la Agenda 2030 es una oportunidad para reconducir el diálogo sobre las políticas de Cohesión social incorporando la participación social con un enfoque paritario que permita la transferencia de conocimiento y experiencia y, sobre todo, dar impulso a iniciativas innovadoras que se adecuen a los cambios en el modelo de desarrollo que se precisa incorporar para transitar a un modelo de crecimiento sostenible y socialmente inclusivo. Hacia ahí parece apuntar la Estrategia Global Europea que apunta a crear “formas más innovadoras de cooperación” (EEAS, 2016: 14). La plena incorporación de la sociedad civil en los mecanismos de cooperación es una de las asignaturas pendientes en las relaciones. Sin embargo, la existencia de vínculos sociales y culturales entre ambas regiones es un destacado factor positivo que favorece los intercambios sociales siempre que se aborden desde una perspectiva intercultural.

La difícil concreción de una agenda de Seguridad ampliada

El surgimiento del diálogo político interregional institucionalizado entre ambas regiones estuvo vinculado a la agenda de seguridad, especialmente durante los años del proceso de paz centroamericano en la década de los ochenta. Ese diálogo ha estado sujeto a altibajos en función de la coyuntura internacional de la post-guerra fría y la regional post Doctrina Monroe. La distancia geográfica y el hecho de que sean dos zonas relativamente libres de conflictos armados tradicionales ha hecho que no fuera inicialmente una de las mayores prioridades de la agenda, pero eso está cambiando en los últimos años debido al aumento de los riesgos de seguridad no convencionales ligados al crimen transnacional sobre todo de narcotráfico y tráfico de armas. La criminalidad se ha convertido en una pandemia sobre todo en América Central y México, pero también en países como Venezuela. La definición del alcance de las políticas de seguridad ha sido largamente objeto de debate académico³, cuyo efecto ha sido una ampliación del ámbito de la seguridad a terrenos antes ajenos y el incremento del número de actores involucrados en las estrategias de seguridad. La seguridad hoy en día se concibe como un fenómeno multidimensional que está presente en todas las relaciones interregionales.

Es por ello que la agenda de seguridad ha pasado a ser uno de los principales ejes de cooperación, sin embargo no siempre hay coincidencias. La mayor interdependencia de ALC con nuevos socios y su mayor autonomía regional han aumentado las discrepancias políticas entre ambas regiones, como por ejemplo en las diferencias de voto en conflictos internacionales como el de Siria, Haití, Irán o Costa de Marfil (Gratius, 2014).

Partiendo de la diferente interpretación del principio de soberanía estatal hasta la forma en que las reglas y la institucionalidad multilaterales de Seguridad deben reformarse para adecuarse al contexto multipolar (Grabendorff, 2013), la agenda de seguridad interregional entre la UE y América Latina ha desarrollado diversos instrumentos de cooperación interregional entre los cuales ha destacado la lucha contra el tráfico de drogas. América del Sur produce casi toda la cocaína del mundo del mundo con Colombia, Bolivia y Perú como principales proveedores y los mercados más grandes son Estados Unidos y la UE.

Los europeos consumen una cuarta parte de la producción mundial total de la cocaína, justo detrás de los EE.UU. Es por ello que la cuenca del Atlántico concentra algunas de las principales rutas para el tráfico de drogas en el mundo.

La lucha contra los carteles colombianos patrocinada por Estados Unidos en los años ochenta tuvo como consecuencia difundir el crimen organizado a lo largo de América Central y México como un corredor para el mercado de América del norte. El crecimiento del tráfico de drogas y armas en México ha tenido un impacto negativo sobre la seguridad regional en todo el Hemisferio. Las drogas viajan desde Colombia y Venezuela hacia Europa sobre todo a través de las Azores, Cabo Verde y Canarias. Pero alternativamente también atraviesan Brasil y otros países de la costa de América del sur para pasar a África Occidental como base para llegar a Europa y más allá convirtiéndolo en un problema de carácter transnacional que precisa de instrumentos y cooperación internacionales (Ayuso y Viilup, 2014).

En 1995 se creó el diálogo especializado en materia de Drogas entre la UE y los países de la Comunidad Andina para desarrollar mecanismos de cooperación a nivel nacional y regional. El mismo año, el Consejo Europeo de Madrid en 1995 decidió crear un Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la UE y América Latina y el Caribe que tuvo su primera Reunión de Alto Nivel en marzo de 1998 se reúne anualmente pasando a formar parte después de uno de los diálogos especializados de la Asociación estratégica birregional que se creó a partir de la Cumbre de Rio de 1999. En dicha cumbre, se adoptó el Plan de Acción Mundial sobre las Drogas de la UE y ALC como parte de los planes de acción de Barbados y Panamá (1999) y se concretó un año después con las prioridades de Lisboa.

En la siguiente cumbre en Madrid en 2002 se ampliaron los temas de seguridad incluyendo la condena del terrorismo, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas y las referencias al conflicto colombiano y la crisis en Haití. El liderazgo de Brasil y Chile en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización en Haití (MINUSTAH) abrió otra vía de colaboración con la participación de los países de América Latina en el campo de la responsabilidad compartida en el mantenimiento de la paz y la seguridad. La Declaración de la Cumbre de Guadalajara celebrada en 2004, así como otras posteriores, defendió

el multilateralismo como la mejor aproximación al mantenimiento de la paz y el papel fundamental de las organizaciones regionales.

El 5 y 6 de marzo de 2008, la Conferencia Internacional “Una Agenda Latinoamericana de Cooperación de Seguridad con la Unión Europea” celebrada en Lima aprobó un Protocolo en el que se instaba a los gobiernos a cooperar para estructurar los sistemas de seguridad como parte de la protección de los Derechos Humanos y de los bienes públicos. Asimismo, instó a fomentar la participación de la sociedad civil para integrar los derechos humanos y promover el papel de los parlamentos en el control y supervisión de los sectores de seguridad y defensa. Por entonces, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat) ya se había incorporado a los debates sobre la agenda de seguridad con un enfoque más integral del cual surgió la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y seguridad que se aprobó en 2009. A pesar de su naturaleza política y no normativa, este documento pretendía dar visibilidad y coherencia a un sector de la relación birregional que ha tenido una proyección fragmentada en la agenda. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en la coordinación de la cooperación AL-UE con las estrategias existentes de seguridad en ALC, ni entre los instrumentos e instituciones regionales existentes. No obstante, las nuevas iniciativas regionales que incorporan las cuestiones de seguridad en América Latina tendrán un impacto en el contenido del diálogo y la cooperación interregional.

Entre éstas destacan la creación en 2008 del Consejo Sudamericano de Defensa y el Consejo Sudamericano sobre el problema global de la Droga en mayo de 2010 en el marco de la UNASUR. Este último propone el desarrollo de una identidad sudamericana para hacer frente a este problema y elaborar una posición común en los foros internacionales. Este foro fue presentado a la Reunión de Alto Nivel de la UE y la CELAC sobre el mecanismo de coordinación y cooperación en materia de Drogas en marzo de 2012. En noviembre de 2012, se creó además el Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y contra la delincuencia transnacional organizada. Este Consejo debe promover la coordinación de las políticas de seguridad ciudadana entre los Estados miembros y mejorar las capacidades para llevar a cabo los compromisos internacionales.

Por su parte, en 2007 se aprobó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que tuvo como objetivo actualizar y fortalecer el Tratado

de Seguridad Democrática de 1995. La estrategia trató de involucrar a todos los sectores de las sociedades y a la cooperación internacional en un esfuerzo común ante el tamaño del problema transnacional. Para la aplicación de la estrategia en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) Comisión de Seguridad elaboró un plan de acción con propuesta de presupuesto que fue revisado en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en Guatemala en junio de 2011⁴. Esto también sirvió para actualizar los países amigos dispuestos a cooperar con la estrategia y aprobar el establecimiento de un mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento. El programa establece las prioridades y una cartera de proyectos. La UE introdujo esta estrategia en la programación regional 2007-2013 y se comprometió a aumentar su contribución en la nueva programación 2014-2020. A su vez, varios miembros de la UE y de España, Alemania y en menor medida Italia, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido han ofrecido asistencia técnica y financiera.

En el ámbito de la cooperación entre los países de la UE y de ALC para la lucha contra el crimen organizado el instrumento principal fue el programa COPOLAD iniciado en 2011, con el que se pretende dar coherencia a la cooperación en materia de política de drogas basada en cuatro componentes: consolidación de mecanismo de coordinación existente, el fortalecimiento de los observatorios nacionales de drogas en América Latina y la creación de capacidades en el campo de la reducción de la oferta y la reducción de la demanda, respectivamente. La UE reconoce que el origen de la producción de grandes cantidades de droga, como el cannabis y sobre todo de las drogas sintéticas, está en Europa, pero además es la fuente de gran parte de los precursores necesarios para la fabricación de cocaína que luego va al mercado europeo. Por lo tanto, debe trabajar con sectores públicos y privados para controlar el destino de los precursores. En 2009, se creó un programa denominado “Prevención del desvío de precursores de drogas en la región de América Latina y el Caribe” (PRELAC) en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y desde 2012 se ha integrado en el “Programa de ruta de la cocaína”. El objetivo es coordinar las acciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad y el poder judicial de la ruta de la cocaína de América a Europa a través de países de África Occidental⁵. Este es un primer

intento de abordar el tráfico ilegal a través de la cuenca del Atlántico con tres regiones involucradas en las cuales la división tradicional entre los consumidores y productores se diluye

Estos mecanismos de cooperación sirven sobre todo para mejorar la lucha contra el narcotráfico, pero en el debate de fondo existen discrepancias en la forma en que se debe abordar el problema global. Esas discrepancias afloraron en la Sesión especial de las Naciones Unidas sobre las Drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés) celebrada en abril de 2016 entre aquellos países partidarios de seguir con el esquema prohibicionista que ha caracterizado el enfoque patrocinado por la ONU y un enfoque revisionista que aboga por un cambio de estrategia que contemple la legalización y regulación total o parcial (Tokatlian y Comini, 2016). Esta reunión no logró grandes avances debido a que las posturas no acabaron de estar coordinadas. En general, tanto en la UE como en América Latina hay un convencimiento de que el sistema vigente no funciona y que hay que dar una respuesta más matizada y equilibrada que atienda no solo a la oferta y a la demanda, sino a los aspectos relacionados con el desarrollo y las políticas sociales, incluyendo la sanitaria. Pero a la hora de defender las medidas concretas no hay consenso y acaba imponiéndose la continuidad del *statu quo*. Aunque algunos países han despenalizado el consumo de algunas sustancias narcóticas que se consideran blandas, como el cannabis, el esquema global sigue siendo el mismo.

América Latina y Europa son un grupos de países productores y consumidores (ambos) suficientemente numerosos como para que una acción más coordinada tuviera un impacto importante en el plano internacional. El Acuerdo de Paz firmado en Colombia en 2016 propone que la guerrilla desmovilizada de las FARC colabore en el desmantelamiento de las redes del narcotráfico. Es una oportunidad para que se busque dar un enfoque diferente o de lo contrario se puede contribuir a extender el problema aún más. En otras líneas abiertas a la cooperación, como la relativa a los delitos conexos de lavado de activos y tráfico de armas, las declaraciones en las Cumbres no han ido acompañadas de un compromiso real frente a los poderosos *lobbies* financieros y de la industria de armas. También hay intereses comunes en el ámbito de la ciberseguridad que afecta, tanto a la seguridad nacional como al combate contra el crimen organizado.

La nueva agenda: cambio climático y cooperación energética

El cambio climático forma parte de la agenda positiva de las relaciones europeo-latinoamericanas y señala que se pueden definir consensos ante desafíos globales. Desde 2015, las ODS, orientados hacia un nuevo modelo de desarrollo, representan el marco global de una relación de cooperación europeo-latinoamericana más centrada en la mitigación del cambio climático y energías limpias. En este sentido, el régimen internacional de cooperación y cambio climático ha modificado las prioridades de la agenda inter-regional entre América Latina y la UE.

Frenar el cambio climático y promover un nuevo modelo de desarrollo sostenible que sustituya pautas de consumo altamente contaminantes constituye un interés compartido entre América Latina y la Unión Europea y, por tanto, un área de cooperación con un gran potencial. Ambas regiones se han comprometido y empujaron hacia el Acuerdo de Cambio Climático firmado en París, en diciembre de 2015, y con los ODS definidos por Naciones Unidas en un ejercicio multilateral compartido por gobiernos y ONG.

El papel de las ONG y otros actores de la sociedad civil es clave para comprender los dos compromisos adoptados en ese año 2015. Desde una perspectiva no gubernamental, los fuertes lazos sociales que mantiene América Latina con Europa y las redes creadas son una ventaja frente a las relaciones con otras regiones como Asia. En este sentido, la cercanía de valores y culturas constituye un importante bagaje para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible incluyendo la reducción de gases de efecto invernadero. Pero, pese al objetivo común, los desafíos no son comparables. A nivel global, al ser un contaminador histórico, Europa tendrá que pagar un precio más alto para frenar el cambio climático, mientras que América Latina se sitúa en el grupo de países del Sur con menores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que reclaman un trato diferenciado. En cuanto a los desafíos regionales, Europa debería que ir hacia un modelo de energía limpia y reducir las emisiones de los vehículos y América Latina tiene la responsabilidad de preservar la Amazonía y la biodiversidad frenando la deforestación, particularmente en Brasil⁶.

Asimismo, en la región, el ciclo de crecimiento económico de la última década redujo la pobreza, pero también aumentó los costes medioambientales elevando los GEI a siete toneladas per cápita —con un promedio mundial de 6,6 en 2011— que representan el 9% mundial, y un 6% corresponde a Brasil. Esta tendencia negativa, reforzada por el rápido proceso de urbanización, señala “La insostenibilidad del estilo de desarrollo actual” (CEPAL, 2015: 10). Con las pautas de consumo de hoy, hacia el año 2050, el cambio climático costará a la región entre el 1,5% y el 5% del PIB (CEPAL, 2015a: 9) siendo América Central la subregión más afectada por sus consecuencias negativas, entre ellas catástrofes naturales, la destrucción de cultivos y la elevación del nivel del mar. Brasil es el décimo emisor de GEI y México ocupa el rango 14 a nivel mundial. En América Latina, la deforestación y la pérdida de biodiversidad son los principales factores que contribuyen al cambio climático.

Europa es responsable del 9% de las emisiones globales de GEI y tercer emisor global después de China (28%) y Estados Unidos (16%), siendo Alemania, el Reino Unido y Francia los principales responsables. La acción colectiva europea en este ámbito ha tenido resultados tangibles, aunque las metas definidas parecen excesivamente ambiciosas en un contexto de desintegración y crisis económica. La UE ha definido la agenda 2030 para renovar la matriz energética y cumplir con los tres objetivos iniciales de protección medioambiental: elevar al 20% las energías limpias renovables, reducir un 20% las GEI y ahorrar un 20% de energía. La meta de reducir los GEI se ha ido cumpliendo: en 2014, la UE logró reducir el 24% de sus emisiones partiendo del nivel de 1990. En su “*Road-map towards a low carbón economy*”⁷, la UE se compromete a reducir sus GEI en un 80% comparado con los niveles de 1990 y lo hará en tres etapas: un 40% hasta 2030, un 60% hasta 2040 para llegar al 80% en 2050.

El uso de energías renovables en transporte, calefacciones domésticas y el sector industrial y la transformación del sector automovilístico serán clave para lograr estas metas. Sin embargo, en un contexto de estancamiento económico, quedan serias dudas en cuanto al financiamiento del ambicioso plan que deberían implementar los Estados miembro a nivel nacional y que supone una inversión anual promedia del 1,5% de PIB europeo (270.000 millones de euros en total). El programa

de apoyo, LIFE 2014-2020 con un presupuesto de 864 millones de Euros, no representa un instrumento importante frente a los enormes esfuerzos que se le exige a los Estados miembro en materia de cambio climático, incluyendo a aquellas economías altamente endeudadas como Bélgica, España, Grecia e Italia.

En sus prioridades estratégicas para la cooperación con América Latina, el medio ambiente y la energía ocupan un lugar destacado en la agenda europea. EuroClima fue el primer programa regional diseñado en 2008 para reducir el cambio climático y buscar proyectos comunes enfocados a preservar el medio ambiente. En junio de 2015, la Comisión Europea aprobó un programa de desarrollo sostenible para América Latina, dotada de 230 millones de Euros que beneficiará sobre todo a los principales beneficiarios, entre ellos Bolivia, Colombia y Centroamérica (EC, EEAS 2014).

La armonía de intereses y agendas interregional contrasta con los perfiles energéticos de ambas regiones que son muy diferentes y sólo en parte compatibles. Tradicionalmente, la cooperación energética entre Europa y América Latina es de bajo perfil y salvo algunos programas regionales —en el marco de EuroClima y otros— no existen iniciativas comunes. Aunque se ha abierto un diálogo energético entre Brasil y la UE, los resultados han sido escasos o tapados por visiones diferentes en cuanto a la definición de energía renovable. Al no haber incluido la energía hídrica y debido al conflicto sobre el uso de tierras cultivables para producir bioetanol, Brasil y la UE comparten el mismo objetivo —reducir el cambio climático y preservar el medio ambiente— pero no se ponen de acuerdo sobre las medidas e instrumentos más adecuados para alcanzarlo. Por otro lado, el descubrimiento de petróleo en las costas de Rio de Janeiro y un menor uso de bioetanol frente al gas han reducido la matriz energética limpia de Brasil que antes representó más del 40% del consumo total.

En cuanto a fuentes energéticas tradicionales como el gas y el petróleo, una ínfima parte de las importaciones de la UE proceden de América Latina. Venezuela, el país con las reservas petroleras más importantes del mundo, apenas representa un 5% en los suministros totales de la UE. Bolivia apenas participa en las importaciones de gas natural de la UE que proceden mayoritariamente del norte de África (Argelia), Rusia o Noruega. Aunque empresas como Repsol o Gas Natural invierten

en la región, después del litigio entre Repsol y el Gobierno anterior de Cristina Kirchner, las multinacionales españolas han reducido su participación en el mercado latinoamericano considerado de alto riesgo, sobre todo en Bolivia, Ecuador y Venezuela por la fuerte regulación e intervención estatal y la falta de seguridad jurídica. Asimismo, la crisis económica en España (y el fin de los subsidios), un país que fue uno de los principales generadores de energía eólica y solar, ha socavado las perspectivas para una mayor cooperación en “renovables” con América Latina.

Tendencias y retos comunes ¿respuestas separadas?

Conforme a sus respectivas metamorfosis internas hacia una mayor fragmentación interna y un ciclo económico adverso, América Latina y la UE están en una fase de transición entre los paradigmas del pasado y la paulatina adaptación a un nuevo ciclo. Las relaciones están transcurriendo entre el tradicional modelo del inter-regionalismo puro y una relación normativa basada en la cooperación Norte-Sur), por un lado, y un interregionalismo híbrido —que combina las Cumbres UE-CELAC con el bilateralismo— que reconoce tanto las diferencias en América Latina como una mayor horizontalidad debido a los problemas compartidos (deuda externa, populismo, declive social o decrecimiento económico).

Aún no está claro si el resultado de esta transformación intra e interregional es un nuevo ciclo caracterizado por el pragmatismo y la fragmentación o si simplemente se ha producido un mayor distanciamiento mutuo debido a una coyuntura económica y política negativa que requiere un mayor ensimismamiento. . Una tendencia nueva es la gran diversidad de políticas europeas que tiene en cuenta las importantes diferencias de poder material e ideacional entre los países latinoamericanos y se ajusta a las cambiantes realidades de la región. Por otra parte, ante la fragmentación de la UE y las incertidumbres que introduce el Brexit, los partidos de derechas y la crisis económica al proyecto de integración europeo, América Latina sigue apostando por profundizar sus relaciones bilaterales con la UE. Muestra de ello son, por ejemplo, las diez asociaciones estratégicas que Brasil ha creado con países de Europa.

Esta diferenciación conlleva una creciente heterogeneidad y una tendencia a la bilateralización de las relaciones que a nivel inter-regional se manifiesta en los acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia, México y Perú, en las asociaciones estratégicas con Brasil y México, la intensa cooperación al desarrollo con Bolivia, la singularización de Cuba en la política europea o la relación especial con Colombia por el proceso de paz. El declive del modelo de integración europeo también ha debilitado el tradicional enfoque inter-regional de la política exterior de la UE que ahora concentra la cooperación en Centroamérica, y el Caribe históricamente las subregiones que más ayuda europea ha recibido. En este sentido, se podría hablar de un nuevo ciclo de relaciones más dispersas y guiadas por intereses y beneficios concretos y no tanto por el simbolismo de identidades compartidas o la fuerza de las ideas como la integración regional o la cohesión social que en ambas regiones y entre ellas empezaron a perder fuelle.

La Estrategia Global Europea asume que el modelo europeo no es transplantable y que por tanto “no nos esforzaremos por exportar nuestro modelo, sino que más bien buscaremos la inspiración recíproca de las diferentes experiencias regionales” (pág. 25). Esta política multi-nivel ha conducido a crear una red de relaciones dentro del amplio paraguas del “inter-regionalismo híbrido” cada vez más integrado por relaciones bilaterales y contactos entre las sociedades. Este también está contemplado en la Estrategia Global Europea en la que se afirma que “los órdenes regionales de cooperación no solo los crean las organizaciones. Comprenden una mezcla de relaciones bilaterales, subregionales, regionales e interregionales” (EEAS 2016: 25) con actores que cooperan interconectados en el escenario internacional.

Otro rasgo novedoso de las relaciones es el efecto contagio que, al compartir desafíos similares, abre la oportunidad de una cooperación más horizontal. El primer efecto contagio es el populismo, aunque de modo anacrónico. Tras décadas de gobiernos populistas en América Latina (Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Venezuela) los efectos de la crisis han debilitado los liderazgos carismáticos que atribuyen el personificar al pueblo y gobiernan en lógica plebiscitaria. Mientras que en Europa los populistas de derechas y de izquierdas tienen un auge sin precedentes (Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Italia,

Polonia, Hungría) como resultado de la crisis económica en el sur y la xenofobia en el norte y el este de Europa y recurren a plebiscitos aislacionistas como el Brexit o hacen aflorar un nacionalismo exacerbado frente a la globalización. Analizar esas lógicas y los efectos puede contribuir al aprendizaje mutuo para el fomento de la democracia y la calidad de las instituciones que permitan canalizar las demandas de la población por las vías ordinarias y el control ciudadano de los poderes públicos.

Un segundo efecto contagio son las crisis económicas y financieras. Así, la crisis de la deuda en Europa recuerda, al menos en parte, lo que pasó anteriormente en América Latina durante la década perdida y particularmente en Argentina (Gratius y Sanahuja, 2011). Europa no aprendió de la crisis de la deuda latinoamericana para evitar los errores y excesos cometidos que llevaron a niveles de pobreza durante décadas. Vinculado a ello cabe destacar el efecto contagio tardío de la crisis económica y financiera de 2008, con el epicentro en Europa y Estados Unidos, a América Latina donde se refleja el fin de un modelo de expansión hacia China basado en la exportación de materia prima que recuerda el modelo colonial extractivista y dependiente del pasado, pero con distinto socio. América Latina no aprendió de una historia cíclica que se repite.

En tercer lugar, ambas regiones afrontan, a niveles diferentes, el desafío de la cohesión social. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo y la loable reducción de la pobreza de 60 millones de personas está amenazada por la recesión, la inflación, el desempleo y los ajustes macroeconómicos. En Europa, el paulatino desmantelamiento del Estado de Bienestar en países como Grecia, Italia y Portugal pone en tela de juicio una de las principales “marcas globales europeas” que motivó la creación del paradigma de la cohesión social en América Latina, ahora amenazados por la crisis económica que afecta a ambas regiones.

En la coyuntura política de 2016, mientras el discurso anti-hegemónico de los gobiernos de la izquierda latinoamericana parece en retirada y puede facilitar una mayor apertura, en Europa está en auge el discurso anti-europeo y xenófobo. Una Europa debilitada por una crisis económica que aún está lejos de ser superada, ensimismada con su entorno en conflicto, incapaz de dar una respuesta a la crisis migratoria de los

refugiados, diezmada por el abandono británico y aterrorizada con los ataques terroristas masivos e indiscriminados parece poco predispuesta a prestar atención a una región no prioritaria como América Latina.

En estas circunstancias, ¿existen oportunidades y retos para relanzar un nuevo ciclo europeo-latinoamericano? Sí, hay múltiples asuntos en los que ambas regiones tienen la posibilidad de establecer una relación en beneficio recíproco; aspectos globales como la Agenda del Cambio Climático, los ODS, la lucha contra el crimen organizado son amenazas globales. Pero también hay aspectos más locales dentro de la agenda del desarrollo en los que existen buenas oportunidades de aprendizaje conjunto.

En el ámbito económico está el reto de completar la red de acuerdos de asociación de la que ahora solo falta una pieza importante; el Mercosur. Los cambios en el gobierno de Argentina y Brasil y las dudas sobre el futuro del TTIP abren una puerta de esperanza al posible desbloqueo de la negociación, pero tropiezan con el auge proteccionista en Europa. De no avanzar puede producirse un nuevo fraccionamiento de la relación interregional y pasar a las negociaciones bilaterales, hoy no contempladas por el Tratado de Asunción, pero no descartables en caso de colapso del proyecto integracionista mercosureño muy debilitado por la crisis venezolana y la inestabilidad política en Brasil. Del otro lado, están las debilidades de la UE, enfrentada a una crisis de identidad que dificulta sus negociaciones con otras regiones, especialmente cuando tiene problemas más apremiantes en sus fronteras y pocos intereses estratégicos de entidad.

La falta de incentivos de calado es uno de los principales obstáculos a la dinamización de las relaciones. Una Europa que no crece y una América Latina que está en desaceleración no despiertan una mutua atracción fatal. Durante la última década ha habido un debilitamiento de la relación sin grandes rupturas, más provocado por el desinterés que en el conflicto, aunque al hilo de un nuevo renacer de la relación Sur-Sur con un discurso más reivindicativo y en ocasiones arropado en un discurso post-colonial. En un mundo más multipolar América Latina y Europa buscan alianzas de conveniencia según los temas, aunque ambas se saben condenadas a entenderse con Estados Unidos y China. Pero el mundo es también más volátil, inseguro e interdependiente y al final obliga a todos a mantener relaciones globales y a afrontar los

retos comunes adaptándose a los nuevos tiempos. La UE y América Latina pueden ser motor de cambio o vagón de cola, la diferencia vendrá dada por la voluntad política de entenderse.

NOTAS

1. En 2015, la UE fue el segundo destino para las exportaciones latinoamericanas y el tercer suministrador después de Estados Unidos y China (Comisión Europea 2015).
2. Las prioridades de este son: el Nexo Seguridad y Desarrollo; Buena Gobernanza, rendición de Cuentas y equidad social; Desarrollo inclusivo y sostenible para el desarrollo humano; Sostenibilidad ambiental y cambio climático; Educación superior.
3. Como referencia internacional destacar el Informe del Grupo de Alto nivel del Secretario General de Naciones Unidas de diciembre de 2004 “Un mundo más Seguro. La responsabilidad que compartimos” y el Documento elaborado por la Comisión de Seguridad Humana “Human Security now”, United Nations Publications, New York, 2003 o el “Human Security Report” del Centro de Seguridad Humana, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
4. La estrategia se basa en cuatro componentes que incluyen: 1) la lucha contra la delincuencia, tanto interno como transfronterizo; 2) La acción preventiva de todas las formas de violencia, incluida la prevención de los riesgos derivados de desastres relacionados con el cambio climático; 3) las acciones de rehabilitación, la reintegración y la seguridad de la prisión; 4) el fortalecimiento institucional del aparato estatal responsable del desarrollo e implementación de la estrategia de seguridad de la inter-nacional, nacional y local.
5. La acción incorpora el programa de Aeropuertos (AIRCOP), el control de Puertos Marítimos (SEACOP), el proyecto AMERIPOL para mejorar las capacidades de las autoridades policiales y el proyecto GAFISUD contra el lavado de dinero y crimen organizado.
6. América Latina alberga el 57% de bosques primarios, el 22% de agua dulce y el 20% de las áreas protegidas del mundo (CEPAL 2015: 44).

7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0112> (visto 7/11/2016).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayllón, Bruno, Ojeda, Tahina y Surasky, Javier (coords.) (2014). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismo e integración en América Latina*. Madrid: Los libros de la Catarata/ IUDC-UCM.
- Ayuso, Anna (2012). “Institucionalidad jurídica y tratamiento de las asimetrías: viejos y nuevos retos de la integración latinoamericana”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed) *Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Buenos Aires: FLACSO-AECID-CIDOB-Teseo, pp. 375-422.
- Ayuso, Anna y Gratius, Susanne (2016). “Venezuela 2016: nuevo escenario político”. *Notes Internacionals* 137, Barcelona: CIDOB.
- Ayuso, Anna y Gratius, Susanne (2015). “¿Que quiere América Latina de Europa?”, *Política Exterior* n° 166, julio-agosto, pp. 130-137.
- Ayuso, Anna y Viilup, Elina (2014). “Maritime Security in the Atlantic”, *Atlantic Future European Policy Brief*, diciembre. http://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/atlantic_future_papers/policy_briefs/maritime_security_in_the_atlantic (acceso el 7/11/2016).
- Marland, G., Boden, T.A., y Andres, R.J. (2008). *Global, Regional, and National Fossil Fuel CO2 Emissions. In Trends: A Compendium of Data on Global Change* Oak Ridge: Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, US Department of Energy (visto 7/11/2016).
- Breda, Tadeu (2016). “Brasil: crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido”, *Nueva Sociedad* n° 263, mayo-junio, pp. 4-18.
- Camagni, Roberto y Capello, Roberta (2015). “Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis”, *Regional Science Policy & Practice*, Volume 7 Number 1 March, pp. 25-47.
- Colomina, Carme (2016). “¿Quién liderará la UE post-Brexit? El retorno de la política a Bruselas”. *Notes Internacionals* n° 153, Barcelona: CIDOB,

- disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/nl_153/quien_liderara_la_ue_post_brexit_el_retorno_de_la_politica_a_bruselas (visto 7/11/2016).
- CEPAL (2016). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015a). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015b). *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Durán Lima, José; Herrera, Ricardo; Echeverría, Myriam (2014). *Latin America-European Union cooperation. A partnership for development*, Santiago de Chile: CEPAL.
- European Commission (2016). *Trade in Goods with Latin American Countries*. Bruselas: Comisión Europea, Directorate-General for Trade. 21 de junio.
- European Commission, European External Action Service (2014). *Multi-annual Indicative Regional Programme for Latin America. Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020*. Bruselas.
- EEAS (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*. Bruselas: European External Action Service (EEAS), junio.
- Gardini, Gian-Luca y Ayuso, Anna (2015). "EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change", *Atlantic Future Scientific Paper*, n° 24.
- Grabendorff, Wolf (2013). "La asociación estratégica Unión Europea-América Latina: ¿unas relaciones birregionales con geometría variable?" *Comentario Internacional* n° 13, pp. 155-161.
- Gratius, Susanne (2017). "European Union Policy in the Cuba-U.S.-Spain Triangle", en Domínguez, Jorge, Hernández, Rafael y Barbería, Lorena (eds.), *Debating U.S.-Cuban Relations: Shall we play ball?* Londres: Routledge (2nda edición actualizada, en prensa).
- Gratius, Susanne (2016). "Lecciones del Acuerdo Cuba-UE", *Opinión CIDOB* n° 339, disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/america_latina/lecciones_del_acuerdo_cuba_ue (visto 7/11/2016).

- Gratius, Susanne (2014). "Atlantic countries voting patterns on human rights and human security at the UN: the cases of Cote d'Ivoire, Haiti, Iran and Syria". *Atlantic Future Scientific Paper* n° 12.
- Grugel, Jean B. (2004). "New Regionalism and Modes of Governance - Comparing US and EU Strategies in Latin America", *European Journal of International Relations* 10: 4, pp. 603-626.
- Hänngi, Heiner (2000). "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives", Paper para el taller *Dollars, Democracy and Trade. External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, CA, May 18, 2000.
- Hardacre, Alan y Michael Smith (2009). "The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism", *The Hague Journal of Diplomacy* 4, pp. 167-188.
- Hermann, Christoph (2014). "Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model(s)" *Economic and Industrial Democracy*, diciembre.
- Innerarity, Daniel (2012). "La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad" *Revista CIDOB de Afers Internacionals*, n° 100, pp. 11-23.
- Jiménez, Juan Pablo (Ed.) (2015). *Desigualdad, concentración de las rentas y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- López Maya, Margarita (2016). "La crisis venezolana y el futuro del chavismo", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 16 n° 3, pp. 28-35. Disponible en: www.fal.itam.mx
- Molina, Ignacio y Gratius, Susanne (2017). "Die spanische Europa-Politik 2016: eine verpasste Chance", *Jahrbuch der Europäischen Integration* Baden-Baden: Nomos (en prensa).
- Morillas, Pol (2016). "Europa entra en fase desconocida". *Opinión CIDOB* n° 417, Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/europa_entra_en_fase_desconocida (visto 7/11/2016).
- Morillas, Pol, Sanchez-Montijano, Elena y Soler, Eduard (Coords.) (2015). "Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales", *Monografía CIDOB*, disponible en: <http://www.cidob.org/es/publicaciones/>

serie de publicacion/monografias/monografias/europa_ante_la_crisis_de_los_refugiados_10_efectos_colaterales (visto 7/11/2016).

- Oreskes, Benjamin y Guida, Victoria (2016). The Bright side of Brexit? A U.S.-UK trade deal, *Politico*. <http://www.politico.eu/article/the-bright-side-of-brex-it-us-uk-bilateral-bliss/> (visto 7/11/2016).
- Panizza, Francisco (2008). “La marea rosa”, en Alcántara, Manuel y García Díez, Fátima (coords.), *Elecciones y política en América Latina*, México: Instituto Electoral del Estado de México, pp. 19-40.
- Parlamento Europeo (2016). Resolución sobre la situación en Venezuela. Estrasburgo, 8 de junio. 2016/2699(RSP).
- Republican Party (2016). *Republican Platform*. Cleveland: Republican National Convention.
- Sanahuja, José Antonio (2016). “España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior”, en Andrés Serbin (coord.) *Fin de ciclo y reconfiguración regional: América Latina y las relaciones entre Cuba y Estados Unidos*. Buenos Aires: CRIES, pp. 235-273.
- Sanahuja, José Antonio (2015). *The EU and the CELAC: Reinvigorating the strategic Partnership*, Hamburgo: EU-LAC Foundation.
- Sanahuja, José Antonio (2012a). “Las cuatro crisis de la Unión Europea” en Mesa, Manuela (coord.), *Cambio de Ciclo, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ, pp. 51-84.
- Sanahuja, José Antonio (2012b). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR” en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini (Jr.), Haroldo (eds.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES, pp.19-71.
- Sanahuja José Antonio (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, pp. 75-106.
- Sanahuja, José Antonio; Tezanos, Sergio; Kern, Alejandra y Perrotta, Daniela (2015). *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.

- Tokatlian, Juan Gabriel (2012). “Crisis y redistribución del poder Mundial”, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n° 100, pp. 25-41.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Comini, Nicolas (2016). “Guerra contra las Drogas: ¿Se puede Modificar el Paradigma internacional?”, *Notes Internacionals CIDOB*, n° 149, mayo.
- Tussie, Diana (2009). “Latin America: Contrasting motivations for regional projects” *Review of International Studies*, 35:1, pp. 169-188.
- Tussie, Diana and Pia Riggirozzi (eds.) (2012). *The rise of Post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Dordrecht: Springer.
- Van Dyck, Brandon, (2016). “¿Qué tan grave es la crisis brasileña?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 16 n° 3, pp. 9-20.
- Van Ham, Peter (2015). “The EU, Russia and the Quest for a New European Security Bargain”, *Clingendael Report*, noviembre.

RESUMEN

América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?

América Latina, el Caribe y la UE se enfrentan a las consecuencias de la gran depresión de inicios del siglo XXI con tensiones sociales, políticas y económicas que cuestionan modelos de desarrollo considerados exitosos hace solo una década. Las relaciones entre ambas regiones entremezclan elementos de continuidad y cambio influenciados por variables regionales y extra-regionales que han desplazado de sus prioridades el interés de una por la otra. Conforme a sus respectivas metamorfosis hacia una mayor fragmentación interna y un ciclo económico adverso, América Latina y la UE están en una fase de transición entre los paradigmas del pasado y la paulatina adaptación a un nuevo ciclo. Las relaciones están transcurriendo entre el tradicional modelo del inter-regionalismo puro y una relación normativa basada en la cooperación Norte-Sur, por un lado, y un interregionalismo híbrido, que combina las Cumbres UE-CELAC con el bilateralismo selectivo. Esta nueva geometría trata de incorporar la mayor horizontalidad de las relaciones para afrontar problemas comunes como la deuda externa, el populismo, el declive social o el decrecimiento económico. No está claro si estamos ante un nuevo ciclo caracterizado por el pragmatismo o si es un distanciamiento debido a una coyuntura económica y política negativa.

ABSTRACT

Latin America and Europe: Repeating or Reinventing Cycles

Latin America, the Caribbean and Europe face the consequences of the large depression at the beginning of the 21st Century including social, political and economic tensions that challenge development models considered as successful only a decade before. Relations between both regions are characterized by a mix between continuity and change, and influenced by regional and extra-regional variables that modify the priorities of interests of both actors. According to their respective metamorphosis towards a major internal fragmentation in an adverse economic cycle, Latin America and the EU are in midst of a transition between the paradigms of the past and the gradual adaptation to a new cycle. Cooperation oscillates between the traditional model of pure inter-regionalism and a normative relation based on North-South cooperation, on the one hand, and a hybrid inter-regionalism that combines EU-CELAC Summits with a selective bilateralism. This new geometry goes along with a trend towards more horizontal relations given that both regions face shared problems like the external debt, populism, social decline and economic recession. It is not yet clear if this means a new cycle characterized by pragmatism or a distant relationship as the result of a negative economic and political situation.

SUMMARIO

América Latina e Europa: Repetir ou reinventar um ciclo?

A América Latina, o Caribe e a União Europeia (UE) enfrentam as consequências da grande depressão do início do século 21 com tensões sociais, políticas e econômicas que questionam modelos de desenvolvimento considerados bem-sucedidos há apenas uma década. As relações entre ambas as regiões mesclam elementos de continuidade e de transformação influenciados por variáveis regionais e extra-regionais que removeram de suas prioridades o interesse de uma pela outra. Conforme suas respectivas metamorfoses rumo a uma maior fragmentação interna e um ciclo econômico adverso, a América Latina e a UE estão em uma fase de transição entre os paradigmas do passado e a paulatina adaptação a um novo ciclo. As relações estão transcorrendo entre o tradicional modelo do inter-regionalismo puro e uma relação

normativa baseada na cooperação Norte-Sul, por um lado, e, por outro, um inter-regionalismo híbrido, que combina as Cúpulas UE-CELAC com o bilateralismo seletivo. Esta nova geometria procura incorporar a maior horizontalidade das relações para afrontar problemas comuns como a dívida externa, o populismo, a decadência social ou o decréscimo econômico. Não está claro se estamos diante de um novo ciclo caracterizado pelo pragmatismo ou se se trata de um distanciamento devido a uma conjuntura econômica e política negativa.