

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 19 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2019

Latinoamérica y la Unión Europea

Cita recomendada:

Santander, Sebastián, (2019) “Latinoamérica y la Unión Europea”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19: Núm. 1, pp. 59-66. Disponible en: www.fal.itam.mx

Latinoamérica y la Unión Europea

Sus vínculos para un nuevo despertar

✎ *Sebastián Santander*

Las relaciones actuales entre Latinoamérica y la Unión Europea comenzaron a formarse a principios de la década de 1990, una época propicia para la interdependencia mundial y la consolidación del multilateralismo. Las consultas, los diálogos y las negociaciones entre las partes durante aquella década establecieron una asociación multifacética basada en principios e intereses comunes y en torno a una gran cantidad de temas, como comercio, clima, educación, energía, equidad de género, eliminación de la violencia contra las mujeres, pobreza, inmigración ilegal, derechos humanos, democracia, Derecho Internacional e integración regional. La relación se ha fortalecido con más de una docena de programas de cooperación financiados por la Unión Europea (EUROSOCIAL, URBAL, AL-Invest, Euroclima, Eurosolar, WaterClima-LAC, Ralcea, Alfa, Erasmus+, Copolad, @LIS, LAIF). Se consolidaron numerosos vínculos institucionales entre gobiernos (cumbres bianuales de jefes de Estado y cumbres bianuales de ministros) y entre parlamentos (Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana). Además, diversos actores sociales han querido participar en este espacio trasatlántico, lo que ha dado lugar a foros multilaterales de empresarios, de movimientos sociales o de académicos. Asimismo, se fundó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-Unión Europea para facilitar los contactos entre los gobiernos y la sociedad civil. También se firmaron diversos acuerdos con países y regiones (tratados de libre comercio, asociaciones estratégicas, acuerdos de cooperación y de diálogo político). La Unión Europea se convirtió en el segundo socio comercial de Latinoamérica (después de Estados Unidos), en el mayor donante de ayuda para el desarrollo y en el mayor inversionista externo, puesto que,

SEBASTIÁN SANTANDER es profesor titular en la Université de Liège, Director del Departamento de Ciencias Políticas y del Center for International Relations Studies de la misma universidad. Es miembro asociado del Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation de la Université du Québec à Montréal y del Institut d'études européennes de la Université libre de Bruxelles. Este artículo es resultado de las conferencias dictadas por el autor entre mayo y junio de 2018 en varias instituciones de Perú, en el marco de una misión de capacitación organizada por el Colegio de Europa.

según cifras del Servicio Europeo de Acción Exterior, la inversión europea en la región (642 000 millones de euros) sería más alta que en China, la India y Rusia juntos (354 200 millones de euros).

Ahora bien, al contrario de las apariencias y pese a los numerosos enlaces, acuerdos y reuniones periódicas, europeos y latinoamericanos se han ido distanciando en estos últimos 15 años y sus relaciones han tenido que enfrentar importantes desafíos, obstáculos e incluso divisiones y desencuentros políticos. Los actores pecaron de exceso de entusiasmo al anunciar que estaban estableciendo una “asociación estratégica” que pesaría en el curso de los asuntos mundiales. Esto habría implicado que las partes tuvieran una representación del mundo más o menos similar, adoptaran una visión común de los retos geopolíticos y actuaran de forma concertada en asuntos mundiales; sin embargo, les faltó voluntad política y las relaciones comenzaron a estancarse. Los actores están conscientes de que la asociación requiere hoy un nuevo impulso. El contexto actual les brinda a la Unión Europea y los países latinoamericanos una oportunidad para renovar y fortalecer sus relaciones. De hecho, hay una serie de incentivos externos e internos que parecen abrir nuevas perspectivas para la asociación. En lo que atañe a los incentivos internacionales, son dos los factores: la difusión mundial del poder y la política de “Estados Unidos primero” del gobierno de Donald Trump. Por lo que respecta a los incentivos internos, se puede mencionar el reflujo relativo de las políticas proteccionistas en Latinoamérica y el renovado interés europeo por la región.

DIFUSIÓN DEL PODER Y LOS ACTORES EXTRARREGIONALES

La difusión mundial del poder preocupa a la Unión Europea y a sus Estados miembros, tanto más cuanto que ocurre, en cierta medida, en detrimento de su propio poder y de sus intereses económicos y comerciales. La difusión del poder se manifiesta, en particular, en la emergencia de nuevas potencias que quieren imponer su presencia en el mundo con el objetivo de maximizar sus intereses, diversificar sus relaciones exteriores, establecer nuevas alianzas y fomentar cambios en las estructuras económicas y políticas internacionales que equilibren la distribución del poder.

En los últimos años, la difusión del poder ha favorecido la expansión de actores asiáticos en Latinoamérica, en particular China, Corea del Sur, Japón y la India. También hay que mencionar la proyección de Irán y Rusia en la región, mediante una serie de acuerdos sobre temas de comercio, energía y transporte, así como alianzas políticas y militares. Tampoco se debe olvidar la presencia turca: los intercambios comerciales entre Turquía y Latinoamérica pasaron de aproximadamente 1000 millones de dólares a 10 000 millones de dólares entre 2000 y 2017, y Turquía quiere consolidar la relación comercial por medio de tratados de libre comercio que está negociando con Colombia, Ecuador, México, Perú y Centroamérica. En la última década, el número de embajadas turcas en la región se ha duplicado, de seis a trece, y la Agencia de Cooperación y Coordinación Turca ha abierto oficinas en Colombia y México.

La expansión en Latinoamérica de todos estos actores extrarregionales ha sido desigual, y lo que más preocupa a Europa, en términos económicos y comerciales, es la presencia de China. Su expansión en la región ha sido la más impresionante, tanto más cuanto que se hizo en un tiempo extremadamente corto. En estos últimos 15 años, los intercambios comerciales entre China y Latinoamérica pasaron de 10 000 millones de dólares a 250 000 millones. Beijing ha negociado tratados de libre comercio con varios países, en particular con Chile, Costa Rica y Perú, y estudia la posibilidad de formalizar un tratado con Colombia, Ecuador y Panamá, entre otros.

Durante años, la Unión Europea y sus Estados miembros fueron el segundo socio comercial de Latinoamérica. Hoy, China es el segundo socio de la región y el primero de

Lo que más preocupa a Europa en Latinoamérica, en términos económicos y comerciales, es la presencia de China.

Brasil, Chile y Perú. Es un cliente constante de las materias primas y los productos básicos latinoamericanos. Las inversiones de las empresas chinas se concentran esencialmente en sectores como minería, petróleo e infraestructura de transporte (puertos, aeropuertos, carreteras, oleoductos, gasoductos y líneas ferroviarias). Se considera que las inversiones chinas en el continente han alcanzado aproximadamente 200 000 millones de dólares y han generado 1.8

millones de empleos, según la Organización Internacional del Trabajo. Además, en 10 años las autoridades chinas han concedido préstamos cuantiosos que equivalen a 100 000 millones de dólares, han incrementado las visitas de alto nivel político a Latinoamérica y han tejido una red de vínculos políticos e institucionales, en particular con varias organizaciones regionales. Para asegurar su presencia y sus intereses en la región, Beijing se afilió al Banco Interamericano de Desarrollo, cuya próxima asamblea anual tendrá lugar en China en 2019, posee el estatuto de observador en la Organización de los Estados Americanos y en la Alianza del Pacífico, participa en diversos foros multilaterales, como el Diálogo China-Mercado Común del Sur (Mercosur), el Foro China-Comunidad del Caribe y el Foro China-CELAC, y propone que el continente sea la nueva escala de la Iniciativa del Cinturón y la Nueva Ruta de la Seda.

Esta relación preocupa a Europa sobre todo porque las autoridades chinas consideran que llegaron para quedarse. Dicho de otra manera, Latinoamérica ha adquirido importancia estratégica a los ojos de China, que por esta razón quiere consolidar los lazos existentes con las plataformas regionales latinoamericanas y multiplicar las visitas de sus altos funcionarios, intensificar su diplomacia ferroviaria con el objetivo de unir la costa atlántica con la costa del Pacífico, acelerar la firma de acuerdos comerciales, así como aumentar el intercambio comercial hasta los 500 000 millones de dólares e invertir 250 000 millones de dólares en la región para 2025.

El incremento de los negocios entre China y los países latinoamericanos durante estos últimos años ha contribuido al desarrollo de la economía china y ha impulsado las economías de Latinoamérica. Con todo, esta relación también tiene sus efectos

nocivos para la región, pues se ha incrementado su dependencia de la economía china y, por consiguiente, su vulnerabilidad. Cuando China estornuda, Latinoamérica se resfría. Es decir, cuando China compra menos y los precios de las materias primas caen —como sucedió en 2015 y en 2016—, las economías latinoamericanas resultan afectadas. Esta dependencia ha acelerado el proceso de reprimerización y de desindustrialización regional.

Después de haberse entusiasmado casi inmoderadamente por la relación con China, ahora los países de Latinoamérica temen que se reduzcan sus márgenes de maniobra a causa de esta dependencia y, por consiguiente, consideran indispensable diversificar sus relaciones económicas y comerciales. Para varios gobiernos locales, vivificar las relaciones con la Unión Europea puede ser una forma de compensar y aun de reducir su creciente dependencia de China. A Europa también le preocupa la presencia china en Latinoamérica porque, en cierta medida, se ha desarrollado a costa de sus propias relaciones con el continente. Representantes de las instituciones europeas han declarado que “no se puede dejar Latinoamérica a China”. El mismo Presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, comentó que durante años Europa se centró en sí misma y que en este tiempo perdió terreno en Latinoamérica para bien de China.

LA POLÍTICA DE “ESTADOS UNIDOS PRIMERO”

El segundo incentivo internacional que trae nuevas perspectivas a la asociación entre Europa y Latinoamérica es la política exterior estadounidense actual, que socava sus relaciones con sus vecinos y aliados trasatlánticos, desacata sus compromisos internacionales y hace temblar al sistema mundial. El orden internacional liberal actual, que se constituyó durante las 6 últimas décadas, dio origen a instituciones y reglas comunes. La intención original era idealista, puesto que se trataba de purgar el sistema internacional de las plagas del nacionalismo, del unilateralismo y de la imprevisibilidad. Pero el retorno significativo del nacionalismo, así como la multiplicación de políticas unilaterales en varias partes del mundo y en particular en Estados Unidos, vuelven incierto, fragmentado e inestable el orden internacional. La política de “Estados Unidos primero” del gobierno de Trump es de corte nacionalista y solitario, y tiene como objetivo derruir ese orden.

Para el gobierno estadounidense actual, el orden vigente ha fragilizado el poderío de su país y ha favorecido a las potencias emergentes, y, en particular, a los grandes países exportadores como Alemania o China. Según Trump, el mundo es un juego de suma cero, un mundo compuesto de ganadores y perdedores. Para ubicarse entre los ganadores, el gobierno estadounidense considera que hay que deshacerse del orden internacional liberal de la negociación multilateral, del respeto del Derecho Internacional y de los compromisos mundiales, para remplazarlo por relaciones políticas basadas en el juego de poder, la razón de Estado y el uso unilateral de la fuerza.

Esta concepción del mundo ha llevado al gobierno de Trump a adoptar una actitud de confrontación con organizaciones multilaterales (la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, OMC o la Organización

de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y con varios países americanos, europeos y asiáticos, así como a desplegar políticas neomercantilistas que favorezcan el desarrollo del mercado interno, promuevan las exportaciones de las empresas estadounidenses y desalienten las importaciones mediante aranceles. Estas políticas imponen limitaciones estructurales al sistema internacional y las alianzas existentes.

El gobierno de Trump no duda en desestabilizar tratados, como el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o poner en tela de juicio acuerdos comerciales negociados anteriormente, como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica; en retirarse de pactos internacionales como el

La Unión Europea y los países latinoamericanos son conscientes de que se necesitan mucho más que antes.

acuerdo nuclear iraní o el Acuerdo de París sobre el cambio climático, y en fragilizar el multilateralismo. En lo que atañe a este último punto, Estados Unidos socava el funcionamiento de la OMC y en particular de su órgano de apelación, al bloquear el nombramiento de sus jueces. De los siete jueces, solo quedan cuatro, y en 2 años quedará la mitad. El órgano de apelación no podrá funcionar porque se necesita un mínimo de tres para examinar cada caso. El gobierno de Trump prefiere la fuerza a la ley,

apuesta por las guerras comerciales y considera que, como Estados Unidos es poderoso, las guerras comerciales son “buenas y fáciles” de ganar.

Por otro lado, el actual gobierno estadounidense cuestiona sus alianzas tradicionales, como las que tiene con Canadá o con Europa. Estados Unidos ha abierto varios frentes contra sus aliados europeos en relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Irán, Jerusalén, el cambio climático o el comercio internacional.

En lo que atañe a su relación con Latinoamérica, el presidente Trump ha adoptado una retórica agresiva y medidas hostiles. Además de las decisiones tomadas para acabar con el legado de Barack Obama con respecto a la normalización de las relaciones con Cuba, adoptó una posición radical contra Venezuela, que lo llevó a proponer una intervención militar para derribar al gobierno de Nicolás Maduro, propuesta que fue rechazada por el resto de los países latinoamericanos, que se oponen a que Estados Unidos interfiera en sus asuntos internos. Los comentarios controvertidos acerca de El Salvador o México, la adopción de medidas proteccionistas sobre el acero y el aluminio y las amenazas de levantar un muro en su frontera sur o poner fin al estatus de protección temporal que permite, por ejemplo, que los migrantes centroamericanos (de El Salvador, Honduras y Nicaragua) vivan y trabajen durante cierto plazo en Estados Unidos, avivan los temores y el descontento de la región y enfrían las relaciones entre Latinoamérica y Washington.

¿Cuáles son las consecuencias para las relaciones entre Latinoamérica y la Unión Europea? Técnicamente, la situación abre nuevas oportunidades. Primero, porque el Estados Unidos de Trump tiene escaso interés en Latinoamérica y en la relación trasatlántica con Europa. El gobierno de Trump está convencido de que Europa y

Latinoamérica necesita más a Estados Unidos de lo que Estados Unidos la necesita. La actitud de confrontación del presidente Trump hacia ambas regiones crea desconfianza y las motiva a diversificar sus relaciones exteriores y revalorizar otras alianzas. El acercamiento de la Alianza del Pacífico del Mercosur, así como los discursos de “autonomía estratégica” tanto de representantes de las instituciones europeas como de jefes de Estado europeos van en ese sentido. Por otro lado, el unilateralismo de Trump contribuye a acercar a Europa y Latinoamérica, tanto más cuanto que para ellas la cooperación, el comercio y el multilateralismo ayudan a contener las relaciones políticas basadas en el poder al tiempo que contribuyen a forjar un mundo menos imprevisible y más equilibrado. Por ejemplo, una prueba de esta voluntad de acercamiento fue la reactivación en 2017 de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur o la firma en el mismo año del acuerdo comercial entre Ecuador y la Unión Europea. Otro factor que las acerca es que la política de “Estados Unidos primero” amenaza a un interés que tienen en común: la integración regional. Al gobierno de Trump lo indisponen las organizaciones regionales porque, en cierta medida, son el reflejo de la lógica multilateral, y así, apuesta por el desmoronamiento de la Unión Europea, que ya se encuentra bastante frágil (apoya el *brexít* y los movimientos políticos de derecha nacionalista opuestos a la integración europea). La Unión Europea y los países latinoamericanos son conscientes de que se necesitan mucho más que antes, y de que si se acercan y fortalecen sus relaciones mejorará su defensa de los factores exteriores desestabilizantes para sus organizaciones regionales.

EL REFLUJO DE LAS POLÍTICAS PROTECCIONISTAS

En Latinoamérica hay ahora un contexto más favorable para las relaciones con la Unión Europea. En la primera década del siglo XXI, las relaciones fueron difíciles. Casi cada cumbre de jefes de Estado entre Latinoamérica y la Unión Europea estuvo marcada por tensiones e incluso por conflictos. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos criticaba a los países europeos por haber brindado apoyo a la intervención ilegal de Estados Unidos en Irak, lo cual tuvo graves implicaciones para el multilateralismo y para los derechos humanos. Además, no era fácil encontrar un terreno común de entendimiento en esas cumbres, en las que por lo general solo se trazan las líneas generales de la relación. Por un lado, la Unión Europea y sus países miembros hablaban de la necesidad de luchar contra el terrorismo internacional y, por el otro, los países latinoamericanos decían que no era un tema que los afectara directamente. Cuando la Unión Europea propuso el tema de la cohesión social, varios gobiernos de Latinoamérica la criticaron al afirmar que la propuesta escondía cierto proteccionismo y podría engendrar nuevos obstáculos para el acceso al mercado europeo.

Las divisiones ideológicas perjudicaron también la asociación entre Latinoamérica y la Unión Europea. El giro a la izquierda de varios países latinoamericanos favoreció un nacionalismo económico en el que se criticaba a la Unión Europea por ser demasiado liberal. Por su lado, la Unión Europea y sus Estados miembros, que fomentaban políticas de liberalización económica y comercial así como la competencia

internacional de los mercados, criticaban las políticas proteccionistas o de nacionalización de sectores económicos y, en particular, la estrategia de varios países latinoamericanos de recuperar el control sobre los recursos energéticos nacionales. Además, la presencia china distrajo la atención de los gobiernos latinoamericanos de la década del giro a la izquierda.

La fragmentación del regionalismo latinoamericano y la estrategia bilateral de la Unión Europea tampoco ayudaron. Durante años, la Unión Europea privilegió una estrategia de relaciones con bloques regionales, pero las dificultades experimentadas por el regionalismo latinoamericano la alentaron a establecer relaciones bilaterales. Las instituciones europeas estaban desilusionadas por la falta de progreso de la integración latinoamericana y varios países de Latinoamérica no valoraron ni las críticas ni el cambio de estrategia de la Unión Europea. Por lo tanto, las dos regiones se sentían incómodas en su asociación.

En cambio, por estos días hay un escenario propicio para impulsar las relaciones, debido a la evolución interna de Latinoamérica y al reflujo relativo de las políticas nacionalistas y proteccionistas. El retorno de políticas liberales y del regionalismo abierto en la región, combinado con la preocupación que suscitan las políticas proteccionistas y unilaterales del gobierno de Trump, han fortalecido la Alianza del Pacífico y han renovado la voluntad de vivificar el Mercosur y acercarlo a la Alianza del Pacífico.

EL RENOVADO INTERÉS DE EUROPA

La Unión Europea se siente satisfecha por estas iniciativas latinoamericanas y observa con gran interés la Alianza del Pacífico, por sus políticas liberales y apertura comercial. Los representantes europeos consideran que la Alianza del Pacífico y los países que la integran tienen políticas económicas similares a las de la Unión Europea. Alemania, España y Francia se han ofrecido a mediar en el acercamiento entre la Unión Europea y la Alianza del Pacífico. Además, de los 52 Estados observadores de la Alianza del Pacífico, 21 son miembros de la Unión Europea. La Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, ha empezado a organizar reuniones con los cancilleres de los países de la Alianza del Pacífico. Según funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior, la próxima etapa será la firma de un memorando de entendimiento con la Alianza del Pacífico. La Unión Europea y las empresas europeas ven también con buenos ojos el intento de acercar la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Lo que les interesa en este punto es que se pueda iniciar una convergencia entre los dos esquemas regionales. Según los actores europeos, la disminución progresiva de las diferencias regulatorias, por ejemplo con respecto a las reglas de origen, favorecería el desarrollo de cadenas globales de valor.

Lo anterior da fe de que Europa está renovando su atención en las relaciones con Latinoamérica. Para algunas autoridades europeas, durante varios años Europa estuvo dedicada a su ampliación, los acontecimientos geopolíticos en su vecindario

(como la guerra en Georgia, la crisis en Ucrania, la anexión de Crimea por parte de Rusia y los conflictos políticos con Moscú), la euforia por el mercado chino y una serie de problemas internos (como la crisis de la zona euro, la crisis social, la crisis de refugiados, el incremento del euroescepticismo y la crisis de legitimidad). Según Mogherini y el Servicio Europeo de Acción Exterior, es hora de renovar el interés de Europa por Latinoamérica.

Desde que entró en funciones, Mogherini se ha interesado particularmente por Latinoamérica y ha querido trabajar en las relaciones con la región. En tan solo 3 años, la funcionaria ha visitado una docena de veces países como Argentina, Chile, Colombia, Cuba y México, y se ha presentado en instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Otra prueba de este interés ha sido la intervención de Mogherini (apoyada por los Estados miembros de la Unión Europea) en el proceso de normalización de las relaciones con Cuba, el relanzamiento de las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y los países del Mercosur y el llamado a establecer “asociaciones más firmes con América Latina y el Caribe” formulado por la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea adoptada en 2016. En el contexto de tensión que caracteriza las relaciones con Estados Unidos, Mogherini ha afirmado (como durante la conferencia de Múnich sobre “seguridad” en 2017) que las relaciones trasatlánticas no se limitan únicamente a Estados Unidos, sino que incluyen también a Canadá, México y a toda Latinoamérica. El entusiasmo es tal, que Mogherini no duda en afirmar que “Latinoamérica y la Unión Europea se proyectan como un polo de equilibrio en el mundo”.

CONCLUSIONES

Los cambios internacionales y las presiones que han impuesto al orden mundial y a las alianzas existentes, así como la reciente evolución interna de Latinoamérica y la mayor necesidad de autonomía estratégica en Europa están contribuyendo a dar un nuevo impulso a las relaciones entre las dos regiones. Varios elementos lo prueban: los numerosos viajes de funcionarios europeos a Latinoamérica; el relanzamiento del proyecto de acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Mercosur; la restauración de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba, y la firma en 2016 del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación Unión Europea-Cuba; las decisiones de actualizar una serie de acuerdos que unen a ambas regiones y, en particular, el acuerdo con Chile y México, así como la exención de visado entre la Unión Europea y Colombia y Perú. Se trata de resultados concretos que abren nuevas oportunidades para esas relaciones. Queda por ver si los líderes de las dos regiones aprovechan las oportunidades que se les ofrecen para alcanzar una visión común ante los retos geopolíticos, a fin de que empiecen a actuar de forma concertada en los asuntos mundiales. **N**