

La Unión Europea y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional

The European Union and Latin America and the Caribbean: A Brief History of the Bi-regional Relationship

Lorena Ruano

Centro de Investigación y Docencia Económicas

lorena.ruano@cide.edu



Resumen:

Este artículo presenta una revisión histórica de la relación birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe. Identifica sus principales motores, así como los factores que han llevado al alejamiento paulatino de ambas regiones, lo que quedó de manifiesto al posponerse la cumbre UE-Celac prevista para 2017. Se argumenta que algunos de los supuestos fundamentales sobre los cuales se construyó esta relación ya no se sostienen del todo: el consenso liberal se ha diluido, mientras que la promesa de integración regional latinoamericana no ha terminado de materializarse como la UE esperaba.



Abstract:

The text presents a historical review of the bi-regional relationship between the European Union (EU) and Latin America and the Caribbean. It identifies its main drivers as well as the factors behind the recent drifting away of both regions, manifest in the post-position of the EU-CELAC summit, planned for 2017. It argues that some of the fundamental assumptions over which the relationship was built no longer hold entirely: the liberal consensus has diluted, while the promise of Latin American regional integration never materialized as the EU expected.



Palabras clave:

Relación birregional, política exterior de la Unión Europea, política exterior de España, integración regional UE-Celac.



Key Words:

Bi-regional relationship, European Union foreign policy, Spanish foreign policy, regional integration EU-CELAC.

La Unión Europea y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional

Lorena Ruano

Uno de los escenarios en que se desenvuelven las relaciones entre México y Europa es la relación birregional entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC). Esta relación tiene una historia relativamente corta, de alrededor de treinta años, y está estrechamente ligada al desarrollo de la política exterior de la UE, a los objetivos específicos que ésta se ha planteado con respecto a ALC y a los instrumentos que ha puesto en marcha para alcanzarlos. La política europea hacia ALC opera en tres niveles: bilateral (con cada país individual), subregional (por ejemplo, con el Mercado Común del Sur [Mercosur] o Centroamérica) y birregional (UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [Celac]).¹ Este artículo se enfoca en el nivel birregional (UE-Celac), y proporciona una revisión histórica de su evolución, por considerar que es indispensable para comprender de manera más amplia lo que significa México para Bruselas y viceversa.

Esta reflexión parte del hecho de que la relación birregional UE-Celac hoy decepciona a muchos,² y de que la última cumbre UE-Celac (que de-

¹ Al inicio, se conocía como relación UE-LAC (Latinoamérica y el Caribe), pero a raíz del establecimiento de la Celac en 2011, pasó a ser conocida como la relación UE-Celac.

² José Antonio Sanahuja la describió como “fatigada”; véase J. A. Sanahuja, *La UE y Celac: La revitalización de una relación estratégica*, Hamburgo, Fundación UE-LAC (Relaciones birregionales/Series de los Foros de Reflexión), 2015, p. 23. Por su parte, Carlos Malamud ha considerado necesario explicar a los europeos por qué América

bió haber tenido lugar en El Salvador en octubre de 2017) tuvo que ser pospuesta *sine die*, debido a los desacuerdos entre los países latinoamericanos en torno a Venezuela. Al respecto, se argumenta que, para entender el malestar actual de la relación birregional, es necesario revisar su evolución histórica, porque parte del problema radica en que algunos de los supuestos fundamentales sobre los cuales se construyó esta relación ya no se sostienen del todo: el consenso liberal se ha diluido, mientras que la promesa de integración regional latinoamericana no ha terminado de materializarse como la UE esperaba. El análisis histórico también permite ubicar cuáles son los elementos centrales que mueven la relación: los intereses de la UE, el papel de España y la evolución de su política hacia América Latina, el papel de México, y los cambios en ambas regiones que han llevado a un paulatino alejamiento.

La aparición tardía de América Latina en la agenda de la Comunidad Europea

América Latina no había figurado en la agenda externa de la Comunidad Europea (CE)³ hasta principios de los años ochenta, cuando se dieron dos procesos que acercaron a las dos regiones: primero, el proceso de paz de Centroamérica, en el cual se involucraron los europeos, y, segundo, la entrada de España a la CE. Antes de eso, los intereses comunitarios en la región se concentraban en el Caribe, porque estaban vinculados a los procesos de descolonización de algunos de sus Estados Miembros (Francia, Reino Unido y Países Bajos). Este origen diferente sigue teniendo

Latina importa; véase C. Malamud (coord.), *¿Por qué América Latina importa?*, Madrid, Real Instituto Elcano (Informes 22), 2017. La Fundación UE-LAC ha lanzado una convocatoria para desatar la reflexión de por qué a América Latina debe importarle Europa; véase Fundación UE-LAC, “Términos de Referencia EXP 102.102 Convocatoria para la entrega de propuestas para la elaboración de un ensayo que analice la pregunta ‘¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?’”, en <https://eulacfoundation.org/es/convocatoria-por-que-deberia-la-UE-ser-de-relevancia-para-LAC> (fecha de consulta: 7 de febrero de 2018).

³ La CE se convirtió en UE a raíz del Tratado de Maastricht de 1992.

efectos significativos y dificulta hablar de una política europea hacia ALC en su conjunto, a pesar de los intentos por agrupar estas relaciones.

En 1975, la CE estableció un marco especial para organizar sus relaciones con los Estados y territorios caribeños no hispanoparlantes —en su mayoría, países pobres y nuevos, monoexportadores, muy dependientes de su relación con Europa— y los juntó en el grupo ACP (África, el Caribe y el Pacífico). Este marco, hoy conocido como Acuerdo de Cotonú,⁴ tenía dos componentes: en lo comercial, daba acceso preferencial al Mercado Común europeo a las exportaciones de estos países; en lo social, otorgaba una generosa ayuda al desarrollo, proveniente del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Es importante notar esto porque, para el resto del mundo, incluyendo a América Latina, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que desembolsa la CE/UE proviene de otros fondos que se manejan de manera distinta, especialmente el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (DCI, por sus siglas en inglés). Como resultado de esta trayectoria, la relación de la UE con el Caribe no hispanoparlante sigue estando marcada por fuertes tonos poscoloniales y, en ocasiones, las antiguas metrópolis la tratan como parte de su política interna. La relación de poder es también mucho más asimétrica con el Caribe que con el resto de América Latina y sigue transitando por instituciones e instrumentos distintos, con objetivos también muy particulares. En contraste con el Caribe, hasta 1986 la excolonias españolas y portuguesas de América Latina no tenían quién “abogara por ellas” en el seno de las instituciones comunitarias, lo cual explica que recibieran poca AOD por parte de la CE y, en lo comercial, estuvieran sujetas al Sistema General de Preferencias (SGP), lo cual resultaba en la discriminación de sus productos en comparación con los países ACP.

El involucramiento europeo en el proceso de paz centroamericano fue el primer paso en acortar los espacios entre la CE y América Latina. Constituyó un hito en dos sentidos: por un lado, fue el primer momento en que América Latina apareció en la agenda de la CE, y, por otro, fue uno de los primeros proyectos de política exterior que los miembros de la CE emprendieron en conjunto, por medio de lo que se conocía enton-

⁴ Sus antecesores fueron los Acuerdos de Yaundé y Lomé.

ces como la Cooperación Política Europea (CPE), antecesora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El marcado interés del presidente del gobierno español, Felipe González (1982-1997), por apoyar una solución pacífica en Centroamérica encontraba eco en sus contrapartes socialistas en la Francia de Mitterrand y entre el partido socialdemócrata alemán. Aunque España y Suecia no eran parte de la CE todavía, participaron en la iniciativa común de manera muy activa. Pero una vez que España y Portugal entraron a la CE en 1986, ALC se insertó en la agenda comunitaria de forma permanente, más allá de la coyuntura centroamericana.

El proceso de paz en Centroamérica fue también uno de los ejes primordiales de la relación que España desarrollaba con México, al respaldar las iniciativas del Grupo Contadora. Este proceso llevó al establecimiento del Diálogo de San José, reuniones periódicas entre los ministros de asuntos exteriores europeos y los de los países pertenecientes al Grupo Contadora, que se ampliaron al Grupo de Río. Las reuniones anuales de cancilleres continuaron de forma regular durante los años noventa y se convirtieron en el llamado Proceso de Río en la cumbre de 1999 en la ciudad de Río de Janeiro.

De estos orígenes resaltan tres elementos que revelan algunas características de la relación birregional, aún en funcionamiento. En primer término, las enormes diferencias entre la relación de los europeos con el Caribe no hispanoparlante y aquella que han construido con el resto de ALC, lo cual ha derivado en una evolución institucional diferente para cada una. En segundo término, el episodio centroamericano resalta el interés de ambas regiones por unirse a favor de la resolución pacífica de controversias y el derecho internacional frente a los aspectos más extremos del unilateralismo de Estados Unidos. Tercero, quedó en evidencia que el tándem México-España era el principal motor de la relación entre las dos regiones. En Bruselas, España planteaba que su “relación especial” con América Latina era una de sus aportaciones a la entonces naciente política exterior de la CE, tal y como otras grandes potencias habían “europeizado” sus relaciones poscoloniales (Francia con África, Reino Unido con el Commonwealth). Dentro de esa relación especial con América Latina, la relación con México era particularmente estre-

cha e importante, pues había, en aquel momento, un enorme grado de coincidencia en asuntos internacionales (como señala el artículo de Luisa Treviño en este número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*). Por su parte, México tenía valor ante la CE, no sólo por su cercana relación con España, sino también por su tamaño y, especialmente, por su reconocida capacidad diplomática e interlocución con todos los actores de la región, desde Cuba hasta Estados Unidos, lo cual se reflejaba en su destacado papel en la resolución del conflicto centroamericano. La mancuerna México-España fue central en la articulación inicial de la relación birregional, aunque Brasil y Francia también fueron importantes en el establecimiento del Proceso de Río unos años más tarde.

El establecimiento de la política de la Unión Europea hacia América Latina y la convergencia liberal

No debe perderse de vista que el acercamiento entre las dos regiones también tuvo su origen en la ola de democratización que comenzó en España y Portugal en 1974-1975 y continuó en América Latina. Por un lado, estos procesos eliminaron el principal obstáculo para la ampliación de la CE hacia la península ibérica, la cual se concretó en 1986, incorporando así a dos nuevos miembros que tenían entre sus principales intereses de política exterior la relación con América Latina. Por el otro, la década de los ochenta también cambió la manera en que América Latina se relacionaba con el mundo occidental, conforme la región comenzó a abrazar los principios de democracia y derechos humanos como parte de sus propias transiciones. Además, a lo largo de una “década perdida” de reforma económica estructural, fue adoptando un modelo de desarrollo basado en mercados abiertos y finanzas públicas equilibradas —aunque con una variedad de grados de ortodoxia. Esta transformación llevó a lo que se conoce como el Consenso de Washington promulgado en la Cumbre de las Américas en Miami en 1994, cuando 34 presidentes del continente (excepto Cuba) se comprometieron con la defensa de la democracia y los derechos humanos, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y a “promover la prosperidad por medio del libre

comercio” con la negociación, entre otros acuerdos, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁵

El consenso latinoamericano alrededor de valores liberales coincidió en aquel momento con el de la UE, que estaba justamente en pleno proceso de instrumentar la recién estrenada PESC, establecida en el Tratado de Maastricht en 1992. Para España, que concluía su proceso de adaptación a la UE y ahora buscaba también darle forma y proyectar ahí sus intereses, resultó muy conveniente que América Latina se convirtiera en un socio tan atractivo, debido a estos valores liberales compartidos. Además de liberal, Latinoamérica era una región en la que ya no había guerra, generalmente respetuosa del derecho internacional y de los espacios multilaterales, valores igualmente centrales para la naciente PESC. Pero, quizá lo que más ayudó a la labor de Manuel Marín, vicepresidente de la Comisión Europea, y su equipo, encargados de promover las relaciones de la UE con América Latina, fue que la apertura económica había llevado a un interés renovado por la integración regional, con la UE como modelo. Con el establecimiento del Mercosur en 1991 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, así como la reactivación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), esta región era la única en el mundo en donde el regionalismo a la europea (unión aduanera, instituciones comunes, libre comercio entre los socios) parecía estar echando raíces. La UE, interesada en promover acuerdos de integración regional que apuntalaran la legitimidad de su modelo, proveyó expertos y fondos a todos estos proyectos (excepto al TLCAN).

Como los gobiernos de América Latina ahora veían su inserción internacional mediante el comercio en lugar de la ayuda al desarrollo —recuérdese la famosa expresión del presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari en Houston, “We want trade, not aid”—, la UE estableció entre las prioridades de su política hacia América Latina la negociación de tratados de libre comercio (TLC). Las negociaciones no se llevarían a cabo solamente con países individuales, como México y Chile, sino tam-

⁵ First Summit of the Americas, Declaration of Principles, Miami, Florida, 9-11 de diciembre de 1994, en http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_en.pdf (fecha de consulta: 7 de febrero de 2018).

bién, y de manera más significativa, con los mecanismos de integración regional en la región: el Mercosur, el MCCA y la CAN. Esto se hacía con la intención de fomentar los propios procesos de integración latinoamericanos, en especial el establecimiento de uniones aduaneras y las consiguientes políticas comerciales comunes. Brasil también impulsó esta visión, pues tenía interés en que el Mercosur negociara como bloque todos los acuerdos comerciales de sus miembros, en particular en el contexto del ALCA. La UE también buscó distinguirse de la política de Estados Unidos hacia la región al insistir en que estos TLC quedarían insertos en instrumentos más amplios, llamados Acuerdos de Asociación (AA), cuyo modelo había desarrollado al establecer sus relaciones con los países de Europa Central (Polonia, Hungría, República Checa), en años recientes, tras el fin de la Guerra Fría. Estos acuerdos se componían de tres pilares:

- Diálogo político (reuniones regulares a todos los niveles), incluida una cláusula democrática.
- Asociación económica (TLC y una serie de Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con cada uno de los Estados Miembros de la UE).
- Cooperación para el desarrollo, generalmente financiada por la UE a través del DCI.

Las negociaciones para establecer este tipo de acuerdos se iniciaron con México y el Mercosur en 1995, la CAN en 1996, Chile en 1999 y el MCCA en 2002. El AA con México, conocido como *Acuerdo Global*, se firmó en 1997, y entró en vigor en octubre de 2000; fue el primero de su tipo que la UE concluyó con un socio extraeuropeo.⁶

Mientras tanto, el Proceso de Río, lanzado en 1999, comprometió a los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones a reunirse cada dos años, con reuniones de ministros de Asuntos Exteriores y otros oficiales de alto rango en los años intermedios. Esta transformación del

⁶ El Acuerdo Global se firmó en 1997, junto con un acuerdo de libre comercio “interino”, cuya negociación concluyó en 1999. En marzo de 2000 se firmó el TLUCEM (Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea), con lo cual pudieron entrar en vigor ambos en octubre de ese año.

Diálogo de San José encajó perfectamente con el modelo de diálogos que la UE estaba estableciendo en esos años con otras regiones del mundo, como, por ejemplo, el Proceso de Barcelona con los países del Mediterráneo, lanzado en 1995. Con base en el consenso liberal del momento, la Declaración de Río comprometía a los gobiernos de la UE y de ALC con “la democracia representativa, el Estado de derecho, el buen gobierno, el pluralismo y el desarrollo social”.⁷ En términos económicos, los líderes expresaron su apoyo a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su interés en trabajar para establecer nuevos acuerdos comerciales y de protección de inversiones bilaterales y multilaterales.

Así, para finales de los noventa, la UE había establecido una política clara hacia América Latina, con objetivos visibles en lo político, lo económico y lo social (valores políticos liberales, libre mercado, ayuda al desarrollo) y sus instrumentos correspondientes, los cuales operarían en tres niveles: birregional (UE-LAC, Proceso de Río), subregional (Mercosur, MCCA, CAN) y bilateral (países individuales). Sin embargo, durante la década que siguió, la puesta en práctica de esta política se enfrentó a un gran número de retos, de modo que sólo logró un éxito parcial. Principalmente, esto se debió a que América Latina fue volviéndose más diversa. Más aún, conforme se fue diluyendo el Consenso de Washington, ALC se fue alejando de la “regionalidad” (*regionness*) que la política europea necesitaba para funcionar. No sólo fueron entrando en crisis los acuerdos de integración regional (AIR), sino que también se fue haciendo cada vez más complejo hablar de ALC como región, que, si bien nunca había sido homogénea, lo era cada vez menos.

El fracaso relativo de la política de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe

Las negociaciones comerciales, que constituían la piedra angular de la política de la UE hacia ALC, se toparon con varios obstáculos y, por tanto,

⁷ Latin America-Caribbean-European Union. First Summit, Declaration of Rio de Janeiro. Priorities for Action, 28-29 de junio de 1999, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/prioridadesaccionen.htm> (fecha de consulta: 7 de febrero de 2018).

produjeron resultados mixtos. Las negociaciones para el establecimiento del Acuerdo Global con México y con Chile concluyeron rápido (2000 y 2002, respectivamente), pues se trataba de los países más abiertos y su agricultura no era una amenaza para Europa. Las negociaciones con el Mercosur, sin embargo, se empantanaron muy pronto, debido al proteccionismo —de la agricultura europea por un lado, del sector industrial por parte del Mercosur—, y así siguen hasta la fecha.

Más aún, bajo el peso de la crisis económica en Argentina y Brasil entre 2000 y 2001, que provocó respuestas nacionales divergentes, el Mercosur perdió su vocación por el libre comercio y la unión aduanera, y dirigió su atención a otros temas como la energía, la infraestructura, la conectividad física y una agenda social. Mientras tanto, la CAN se desintegró en 2006, debido al deterioro de relaciones entre Colombia y Venezuela, dejando así a la UE sin uno de sus tres interlocutores subregionales en América Latina. Tras un par de años, la UE decidió iniciar la negociación de un TLC multipartes con Colombia y Perú (concluido en 2013) y Ecuador (2014, pendiente de ratificación). Así pues, la negociación de AA interregionales (UE-Mercosur, UE-CAN, UE-MCCA), que había sido un eje articulador importantísimo de la política de la UE hacia América Latina, fracasó en dos de tres casos. El día de hoy, sólo el acuerdo con Centroamérica ha sido concluido (2013, pendiente de ratificación).⁸

En el ámbito de la democracia y los derechos humanos, en 2001, la OEA había adoptado la Carta Democrática, que permitía la suspensión de un Estado Miembro en caso de ruptura democrática. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se fortalecieron, y sus recomendaciones y fallos fueron aceptados a lo largo de toda la región. Este régimen internacional de protección de la democracia y los derechos humanos, que constituía un elemento esencial en el acercamiento de las dos regiones, sigue siendo el más desarrollado fuera de Europa. Numerosas declaraciones birregionales y documentos oficiales de la UE mencionan los “valores comunes” que hacían de América Latina un “socio especial” en comparación con otras regiones.

⁸ Comisión Europea, “Central America”, en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america/> (fecha de consulta: 7 de febrero de 2018).

Sin embargo, a partir de mediados de los años 2000, los gobiernos latinoamericanos se volvieron más defensivos frente al intervencionismo intrínseco a un régimen de esta naturaleza, que empezó a ser cuestionado de manera cada vez más intensa. Los Estados americanos comenzaron a cuestionar la autoridad de la CIDH conforme criticaba proyectos nacionales de infraestructura (Brasil, Ecuador) o restricciones a la libertad de prensa (países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América [ALBA]) o la militarización de la lucha contra el narcotráfico (México y Centroamérica). Según Venezuela se fue deslizado hacia un régimen cada vez más autoritario; de hecho, su relación con el sistema interamericano se ha ido deteriorando hasta el punto de su retiro de la OEA en abril de 2017, tras la discusión de una resolución, promovida por México. Aunque casi ningún gobierno en ALC cuestiona los principios de democracia y derechos humanos abiertamente, su incapacidad para observarlos en un contexto de deterioro del Estado de derecho los ha puesto en posiciones defensivas.

El alejamiento

Varios factores han llevado al relativo alejamiento de las dos regiones en los últimos años, lo que ha creado una sensación, primero de “fatiga”, y ahora de crisis. Por el lado de América Latina, la erosión del consenso liberal sobre el que la UE había construido su política tuvo varias manifestaciones. Primero, como ya se mencionó, la crisis económica que golpeó a Argentina y Brasil en 2000-2001 alteró el proceso de integración del Mercosur. Segundo, una ola de elecciones llevó a gobiernos de izquierda al poder a la mitad de la década,⁹ desde los moderados hasta los llamados populistas que, montados en un *boom* del precio de las ma-

⁹ Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), Evo Morales en Bolivia (2006-), Tabaré Vázquez (2005-2010; 2015-) y José Mujica (2010-2015) en Uruguay, Michelle Bachelet (2006-2010; 2014-2018) en Chile, Luiz Inácio *Lula* da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil, Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina, Manuel Zelaya (2006-2009) en Honduras, Daniel Ortega (2007-) en Nicaragua, Rafael Correa (2007-2017) en Ecuador.

terías primas (2005-2014), pusieron en práctica políticas económicas de corte más nacionalista, a veces a expensas de la ortodoxia en las finanzas públicas, acompañadas de algunas nacionalizaciones y, ciertamente, incompatibles con el objetivo de firmar TLC. Tercero, la radicalización de Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez se acompañó de una política exterior encaminada a socavar lo que él veía como imperialismo estadounidense —al cual asociaba a la UE y a los gobiernos españoles encabezados por el Partido Popular. Apuntalado por los amplios recursos petroleros de su país, Chávez creó el ALBA con Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y una serie de países del Caribe.¹⁰ Así pues, ALC se fragmentó en, al menos, tres grandes grupos que mostraban grados muy distintos de entusiasmo por el proyecto que la UE había estado promoviendo desde los años noventa: por un lado, estaban los países comprometidos con el libre comercio, como México, Chile o Colombia; por el otro, estaban aquellos con una inclinación más proteccionista, como en el Mercosur, y, más allá, se situaban los miembros del ALBA, que promovían su modelo de “integración posliberal”. Las negociaciones panamericanas del ALCA se colapsaron en la cumbre en Mar del Plata en 2004, la primera de una serie de cumbres malhumoradas que ilustraron el fin del consenso y la armonía entre las hermanas repúblicas de ALC y con sus socios europeos.¹¹

Por el lado europeo, ha sido notoria la pérdida de interés en la región, no sólo por los resultados limitados que ha dado esta política, sino primordialmente por la pérdida de influencia de España al interior de la UE. Esto se debe en gran medida a la ampliación de la UE: la entrada de 13 nuevos países de Europa Central y del Este, casi ninguno de los cuales tenía interés, o si quiera relación previa, con América Latina. Excepto los más grandes, como Polonia y Hungría, que en tiempos pasados habían

¹⁰ Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Honduras.

¹¹ En Mar del Plata, Hugo Chávez llamó “lacayo del imperio” al presidente mexicano, Vicente Fox. Quizá el caso más grave de desencuentro fue la Cumbre Iberoamericana de Santiago en 2007, cuando el rey Juan Carlos I de España le espetó a Chávez el famoso “¿Por qué no te callas?”. En varias cumbres entre la UE y ALC, Cristina Fernández trajo a colación el asunto de las Islas Malvinas/Falklands, mientras que las protestas de ONG globalifóbicas se volvieron tradición en los márgenes de las cumbres.

tenido presencia en la región, sobre todo con Cuba durante la Guerra Fría, muchos de los nuevos miembros tuvieron que desarrollar una política hacia la región a raíz de su entrada a la UE. Donde antes hubo sólo 15 voces, la voz y presencia de España —ya de por sí limitada— se vio diluida entre otras 27.

La pérdida de influencia de España en la UE se acentuó por una crisis interna en varios frentes. En el económico, la Gran Recesión sumió a sus gobiernos en procesos de reestructuración que dejaron poco espacio para la política exterior más allá de las relaciones con la UE. En el frente político, España se ha visto sumida en una crisis cuyos síntomas más graves han sido los escándalos de corrupción; la abdicación del rey Juan Carlos I en 2014; el fin del bipartidismo y la incapacidad de formar gobierno durante casi un año tras las elecciones de diciembre de 2015, y la radicalización del independentismo catalán. En este contexto, la capacidad del gobierno de España de desarrollar una política exterior significativa hacia la región latinoamericana se ha visto mermada, como revela la relativa reducción de visitas del presidente del gobierno Mariano Rajoy, en contraste con las administraciones anteriores y con otros líderes europeos.¹²

Además, desde el segundo periodo de José María Aznar como presidente del gobierno español, la política española hacia América Latina ha cambiado en al menos dos sentidos. Por un lado, dejó de ser una política “de Estado”, basada en el más amplio consenso entre todas las fuerzas políticas, y se volvió más politizada, con cambios de énfasis y contenido, dependiendo del partido en el gobierno, así como de críticas feroces por parte de la oposición.¹³ Por otro lado, los intereses económicos, en particular las cuantiosas inversiones españolas en América Latina, han adquirido una preeminencia que no tenían antes.

Más allá de España, la UE en su conjunto ha tenido que dar atención prioritaria a otros temas lejanos a América Latina y el Caribe: la mal llamada “crisis del euro” entre 2010 y 2016, las tensiones con Rusia a raíz

¹² Miguel González y Carlos E. Cué, “Francia e Italia toman la delantera a España en América Latina”, *El País*, 9 de febrero de 2016.

¹³ Ricardo Rojas Santoyo, *La política exterior de España hacia América Latina: el periodo de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011)*, tesis de maestría, México, UNAM, 2015.

de la guerra en Ucrania en 2014 y la crisis migratoria en 2015-2016.¹⁴ Otro elemento que hay que tener en cuenta es que la política exterior europea ha dado menor prioridad al enfoque regional (relacionarse con América Latina, África, Asia) para centrarse en potencias medias y emergentes, al establecer Asociaciones Estratégicas. Esto ha hecho que ciertamente se pierda el interés en la relación a nivel birregional (UE-LAC) para dar prioridad a los socios estratégicos, México y Brasil, así como a otros socios que tienen un marco de referencia similar, como Chile o Colombia, en lugar de intentar lidiar con una región heterogénea en su conjunto. Paralelamente, varios de los Estados Miembros de la UE, que sufrieron recortes presupuestales importantes durante la última década, cerraron embajadas en países de LAC que no consideran prioritarios y dirigieron sus recursos a los más importantes. El establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el refuerzo del papel internacional de la UE y de sus representaciones diplomáticas en el exterior también favorecieron esta tendencia, desde el momento en que los Estados Miembros pudieron delegar representación en la UE allí donde no tuvieran intereses específicos que promover, normalmente una diáspora o inversiones.

Un último elemento que ha socavado la relación a nivel birregional ha sido la reforma de la política de cooperación de la UE que, desde 2012, ha llevado a la “graduación” de la mitad de los países de América Latina, pues al ser clasificados como países de renta media, ya no son elegibles para recibir AOD bilateral del DCI bajo el nuevo presupuesto comunitario (véase cuadro 1).¹⁵ Aunque seguirán recibiendo recursos de la UE provenientes de otras bolsas “regionales” (programas para toda América Latina) y “temáticas” (e. g. cambio climático, derechos humanos, etcétera), el cambio no ha sido muy bienvenido por los gobiernos de América Latina, y la discusión de este tema ha acaparado mucho espacio en las reuniones a nivel ministerial.

¹⁴ Véase el artículo de Günther Maihold en este número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

¹⁵ La reforma responde a una tendencia global que, desde el año 2000 con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y el trabajo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ha resultado en la concentración de los recursos de AOD en los países más pobres y en un número más reducido de objetivos.

Cuadro 1. Cooperación bilateral de la UE a países de América Latina* (millones de euros)

	Montos asignados 2007-2013	Montos asignados indicativos 2014-2020
Bolivia	249	281
El Salvador	121	149
Guatemala	135	186
Honduras**	223	235
Nicaragua	214	204
Paraguay	130	168
Perú	138	66
Ecuador***	141	67
Colombia***	163	67
Colombia Fondo especial (2017-)	-	97
Argentina	65	Graduado
Brasil	61	Graduado
Chile	20.5	Graduado
Costa Rica	34	Graduado
México****	55	Graduado
Panamá	38	Graduado
Uruguay	36	Graduado
Venezuela	40	Graduado

* Montos indicados en el presupuesto del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (DCI) para los presupuestos 2007-2013 y 2014-2017.
 ** Datos del Country Strategy Paper, Honduras, 2007-2013 (E/2007/478) y del Programa Indicativo Plurianual 2014-2020.
 *** Los montos para Colombia y Ecuador son para el periodo 2014-17. Se graduaron en 2017.
 **** Datos del Country Strategy Paper, Mexico, 2007-2013.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Comisión Europea, “Bilateral Cooperation”, en https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/continental-cooperation-latin-america/bilateral-cooperation_en (fecha de consulta: 8 de febrero de 2018).

A medida que ambas regiones se han ido alejando desde la mitad de los años 2000, las cumbres UE-LAC han despertado cada vez menos interés, y se han percibido como un ejercicio retórico, cuyos únicos resultados

tangibles han sido largas declaraciones no vinculatorias, sin seguimiento. Establecer el Plan de Acción, acordado en 2010, tampoco resolvió el problema, pues se revisaba en cada cumbre y se le añadían nuevos temas, sin que los resultados concretos fueran más claros ni coherentes entre sí. Tanto analistas como participantes comenzaron a cuestionar la utilidad de estos caros ejercicios diplomáticos, en medio de una impresión cada vez más generalizada de que la Asociación Estratégica Birregional no había cumplido con las expectativas y se estaba estancando. En este contexto, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron, en la cumbre UE-Celac de 2015 en Bruselas, encargar a sus ministros de Asuntos Exteriores una “revisión comprehensiva e inclusiva acerca del futuro de la relación birregional”.¹⁶

Parte del problema de estas cumbres residía en que los países de América Latina y el Caribe llegaban a ellas sin haber concertado previamente posiciones comunes. La creación de la Celac en 2011 y su designación como interlocutor de la UE en la relación birregional no resolvió la cuestión como la UE esperaba. Como mero mecanismo de concertación diplomática de frágil institucionalidad, cuyo único mérito ha sido la inclusión de todos los países de la región, la Celac sucumbió ante la creciente diversidad y polarización entre sus Estados Miembros. Más grave aún, en 2017, la falta de acuerdo en este mecanismo se convirtió en un obstáculo para el diálogo con la UE, al ser incapaz de resolver el enorme diferendo regional en torno al deterioro de la situación en Venezuela, lo cual obligó a posponer la cumbre programada en San Salvador para septiembre de 2017.

Al momento de escribir este texto, la UE y El Salvador (país que detenta la presidencia rotativa de la Celac) exploraban la posibilidad de llevar a cabo la reunión pospuesta a nivel ministerial en Bruselas, para tratar de salvar el proceso birregional, los programas de cooperación y trabajar en el Plan de Acción.¹⁷ No sorprendería que, a partir de ahora y por un tiem-

¹⁶ Cumbre UE-Celac Bruselas 2015, EU-CELAC Action Plan, Bruselas, 10-11 de junio de 2015.

¹⁷ Servicio Europeo de Acción Externa, “Reunión entre el ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y presidente Pro Tempore de la Celac, Ing. Hugo Martínez, y la directora ejecutiva para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Sra. Edita Hrdá”, 11 de diciembre de 2017.

po, la relación birregional transite más bien en ese nivel, el ministerial o inferior, en el que se sigan discutiendo los programas de cooperación regionales financiados por la UE, para lo cual no es necesario tener a todos los líderes presentes.

Queda pendiente resolver cómo se van a programar las cumbres entre la UE y aquellos países y grupos con los cuales tiene acuerdos bilaterales que la obligan a reunirse al más alto nivel. Ciertamente, a pesar de sus fallos, las cumbres birregionales eran cómodas en términos prácticos para la UE, porque permitían agrupar a los líderes de toda la región en una sola reunión, en la cual se avanzaban no sólo las agendas birregionales, sino más bien las bilaterales. Es lo que se ha llamado *multilateralismo bilateral*.¹⁸ De hecho, para la UE, eran tanto o más importantes las minicumbres que tenían lugar en paralelo con socios como México y Chile, el Mercosur o Brasil. También facilitaban las consultas informales para que avanzara la agenda de grupos *ad hoc* como el del programa de cooperación COPOLAD sobre drogas. Para las burocracias de la UE que se ocupan de LAC, resultaba también lógico contar con una cita programada que obligara a buscar coherencia y sinergias en lo que, de otra forma, podría convertirse en un conjunto de relaciones individuales excesivamente fragmentado, y que, cada dos años, hacía que esta región apareciera de forma prioritaria en la agenda comunitaria.

Conclusión

La revisión histórica de la relación birregional UE-LAC aquí presentada revela cuáles han sido los motores que la han empujado: una reacción común a los aspectos más enfadosos del unilateralismo de Estados Unidos; la mancuerna entre España y México; el manejo de relaciones poscoloniales, especialmente con el Caribe, y las políticas de cooperación al desarrollo y comercial de la UE. Quizá menos obvio por muchos años, el factor de convergencia ideológica fue quedando al descubierto desde la

¹⁸ Christopher Hill and Michael Smith, *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

mitad de la década de los 2000. El punto de quiebre parece haber llegado en 2017, tras los desacuerdos dentro de la Celac en torno a Venezuela, que hicieron imposible celebrar la cumbre birregional prevista. Por otro lado, la política hacia ALC que la UE diseñó en los años noventa requería, en gran medida, de un nivel de integración regional en América Latina y el Caribe que nunca se alcanzó.

Como resultado de los cambios en todos estos factores, la política latinoamericana de la UE ha funcionado sólo parcialmente. Es previsible que siga avanzando de manera desigual, privilegiando el nivel bilateral (por ejemplo, en la modernización del Acuerdo Global con México), ya que ahí puede desarrollar instrumentos más precisos, adecuados a las circunstancias e intereses de cada socio. Mientras tanto y hasta nuevo aviso, la relación birregional UE-LAC queda relegada al nivel ministerial, centrada en la discusión de los programas de cooperación que la UE tiene para la región.