

Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina

Susanne Gratius y José Antonio Sanahuja

Ante los cambios que introduce el Tratado de Lisboa, la presidencia española de la Unión Europea es probablemente la última oportunidad para “europeizar preferencias de un Estado miembro” y fortalecer las relaciones con América Latina. Quizá por ello, la presidencia española ha querido tener un mercado “carácter iberoamericano”, cuya principal expresión será la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe del 18 de mayo en Madrid. Sin embargo, en los últimos años, los cambios en el contexto internacional y en ambas regiones reclaman que se modifique una relación que aún refleja supuestos de los años noventa.

En sus orígenes, las relaciones UE-América Latina respondieron a un triple desafío: paz, democracia y desarrollo. En la actualidad, esos tres objetivos siguen vigentes, pero se plantean de forma distinta. La paz y la seguridad demandan una cooperación más intensa en torno a una violencia transnacional que ha llevado a América Latina a las peores tasas de criminalidad del mundo. La agenda de la democracia se extiende hoy al ejercicio de una ciudadanía efectiva, incompatible con la exclusión social, además de la plena vigencia de derechos civiles y políticos, aún incompleta o de nuevo en riesgo en varios países de la región. El desarrollo exige mayor atención a las condiciones de países de renta media en los que resulta disfuncional la clásica cooperación al desarrollo Norte-Sur.

Susanne Gratius es investigadora senior de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Friede).

José Antonio Sanahuja es director del departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

América Latina y la UE no han estado a la altura de las expectativas de la 'asociación estratégica birregional' lanzada en 1999. Ambas regiones parecen hoy más distantes en cuanto a sus valores comunes como la democracia, la integración o la cooperación.

En ese esfuerzo de renovación, tanto España como la UE se enfrentan a importantes dilemas y riesgos: ¿Cómo promover esos objetivos sin agravar las fracturas políticas e ideológicas que atraviesan la región? ¿Cómo combinar una actuación más adaptada a la diversidad y a liderazgos emergentes con el apoyo a la integración y a grupos regionales más fuertes? A esos desafíos se une la necesidad de promover una gobernanza eficaz, representativa y legítima de la globalización. Tanto por interés propio como por los valores compartidos, la UE y América Latina consideran que el multilateralismo no es una opción sino un imperativo.

Aunque la actuación de la UE hacia América Latina mantiene una matriz interregionalista, ésta parece debilitarse ante la fragmentación de la región. Ello lleva a una bilateralización de las relaciones, puesto que la UE ya ha ofrecido una asociación estratégica diferenciada a Brasil y México y, ante la crisis de la Comunidad Andina (CAN), se ha optado por acuerdos bilaterales con Perú y Colombia, que podrían poner en riesgo los objetivos regionalistas de la asociación estratégica con el conjunto de América Latina y el Caribe (ALC).

Ante la Cumbre de Madrid: un balance

En retrospectiva, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe parecen no haber estado a la altura de las expectativas de la asociación estratégica birregional lanzada en la primera cumbre de jefes de Estado y de gobierno (Río de Janeiro, 1999). Ese concepto, tan impreciso como debatido, sí reflejaba el salto cualitativo que se daba al diálogo político, hasta entonces

encauzado mediante las conferencias interparlamentarias UE-ALC, y los encuentros ministeriales del diálogo de San José entre Centroamérica y la UE y del diálogo UE-Grupo de Río. Con las cumbres de jefes de Estado se daba mayor relevancia y visibilidad a esas relaciones, ampliando la agenda a la concertación de posiciones en los foros internacionales.

Además, la asociación estratégica pretendía situar América Latina en una posición más relevante en las relaciones de la UE a través de una “red” de acuerdos de asociación que incluirían la liberalización comercial, dejando atrás el limitado marco de relación “no preferencial” que la UE otorgaba a los países en desarrollo “no asociados” de Asia y América Latina, frente al marco más avanzado de los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). Esa estrategia fue trazada en 1994 y 1995 por la Comisión Europea, y en especial por su entonces vicepresidente Manuel Marín, y posteriormente avalada por el Consejo y, de forma más exigente y consensuada, por el Parlamento Europeo. En no pocos aspectos, todo ello fue la expresión del éxito alcanzado por España en la europeización de sus preferencias hacia la región.

El balance de dicha asociación estratégica tiende a ser negativo. A pesar de 10 años de cumbres y distintas negociaciones comerciales, sus objetivos estarían lejos de alcanzarse: ni ha mejorado mucho la posición de América Latina en las relaciones exteriores de la UE, ni la Unión parece ser un socio más relevante para Latinoamérica. Además, la cooperación al desarrollo se ha estancado, y las negociaciones del Acuerdo UE-Mercosur siguen bloqueadas. En contra del discurso de la Unión, es con los países al margen de la integración con los que se han firmado acuerdos de asociación: México (2000) y Chile (2002), si bien ello se explica como una actuación defensiva para evitar la desviación de comercio y un peor trato a la inversión europea que supondrían los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos firmados por esos países.

Escenarios cambiantes, ventanas de oportunidad

La estrategia latinoamericana de la UE en los años noventa pretendía aprovechar la ventana de oportunidad abierta por los cambios del sistema internacional tras el fin de la guerra fría. La finalización de la Ronda Uruguay y la aparición de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994 crearon un entorno de relativa certidumbre que permitió lanzar estrategias de integración renovadas y proponer acuerdos comerciales interregionales, como el planteado con Mercosur. Finalmente, la ampliación de la UE al Este estaba lejos y permitió prestar atención a intereses económicos emergentes en América Latina.

Son éstos los elementos en los que se basó la nueva estrategia de la UE hacia América Latina y el proyecto de asociación estratégica. Sin embargo,

desde la Cumbre de Río esa ventana de oportunidad se fue cerrando en un contexto internacional más desfavorable. Se produjo una situación paradójica. Nunca antes las relaciones entre la UE y América Latina habían tenido un marco institucional y una estrategia tan favorable para el diálogo político, pero éste languideció y la estrategia fue difícil de aplicar.

¿Cuáles fueron esos factores, y cómo afectaron a la relación birregional? En primer lugar, la *securitización* de las relaciones internacionales tras los atentados del 11-S, que alejaron América Latina de la agenda internacional, en particular de EE UU y su “guerra global contra el terror”. Sólo Colombia escapó a esta tendencia, en la medida que logró resituar su conflicto armado dentro de esa “guerra contra el terrorismo”.

En segundo lugar, la nueva agenda de desarrollo y los Objetivos del Milenio desplazaron la atención de los donantes de ayuda hacia los países más pobres de África subsahariana y de Asia meridional. Hay que recordar que América Latina, una región de renta media en la que el verdadero problema es la desigualdad y no la pobreza, tiene recursos para resolver sus problemas sociales por sí sola si adopta políticas adecuadas, como las reformas tributarias aún pendientes.

Tercero, en contraste con lo ocurrido en Asia, y con la excepción, quizá, de Brasil, la región no logró ser el polo de crecimiento que se esperaba. Más bien, parece volver a un modelo primario exportador intensivo en recursos naturales y mano de obra barata, en el que las materias primas o las manufacturas de las *maquilas* vuelven a ser un eje de crecimiento tan importante como frágil.

El ascenso de Asia también ha situado América Latina y la UE ante mayores opciones para diversificar sus relaciones exteriores. A ello se sumó la apertura de una nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC en Doha (Qatar) a finales de 2001. La prioridad otorgada a esas negociaciones puso “en el congelador” otros procesos de negociación interregional y explica en gran medida el bloqueo de las negociaciones UE-Mercosur. Al mismo tiempo, tanto Latinoamérica como la UE experimentan un mayor grado de polarización política y se encuentran en un momento de redefinición o indefinición de sus respectivos proyectos de integración y de su posición en un sistema internacional caracterizado por la redistribución del poder.

Con la excepción de Brasil, América Latina parece volver a un modelo exportador primario, intensivo en recursos naturales

La UE ha atravesado un prolongado periodo de irrelevancia autoinfligida, en parte como resultado de su ensimismamiento y crisis institucional en torno al fallido proyecto constitucional y el posterior Tratado de Lisboa. Las migraciones y los riesgos de inestabilidad en el Mediterráneo y el este de Europa también han contribuido a redefinir las prioridades de las políticas de la UE.

En América Latina, como región ya democrática, el voto popular dio lugar a un ciclo político de izquierda surgido del rechazo al neoliberalismo y caracterizado por la búsqueda de alternativas de desarrollo frente a la pobreza y la desigualdad. Después de 15 años, las estrategias del “regionalismo abierto” parecen agotadas. Para algunos países, el ascenso de Asia reduce el atractivo de la integración regional Sur-Sur, sobre todo si se percibe que carece de la flexibilidad necesaria para profundizar la relación con el área Asia-Pacífico y la firma de acuerdos Sur-Norte con EE UU o la UE. La crisis de Mercosur y, en menor medida, de la CAN, responden a este hecho.

Ese giro a la izquierda ha producido evidentes fracturas políticas, dentro y entre países, que impidieron adoptar posiciones comunes frente a actores externos. La asociación estratégica se basaba tanto en intereses compartidos como en una supuesta comunidad de valores, que esos cambios políticos parecen haber roto. Durante años, en consonancia con su tradición de potencia normativa, la UE fue para América Latina un actor progresista que abogó por la democracia efectiva, la vigencia de los derechos humanos y la cohesión social.

En la actualidad, una UE más preocupada por sus intereses económicos es presentada a menudo como un actor neoliberal. Esa crítica se explica, en buena medida, por los réditos políticos que ofrece a algunos gobiernos de la región. Sin embargo, tiene un elemento de verdad: el argumento europeo de que los acuerdos de asociación de la UE son de distinta naturaleza a los Tratados de Libre Comercio (TLC) promovidos por EE UU no es creíble, pues unos y otros, al responder a modelo “OMC plus”, son muy similares. Por otro lado, la negociación de un Acuerdo de Asociación bilateral entre la UE y Colombia a lo largo de 2009 y 2010, además de poner en entredicho la tradición europea de apoyo a la integración regional, constituye un funesto precedente en materia de derechos humanos. Resulta paradójico que la Unión acepte firmar un acuerdo de libre comercio con Colombia, y EE UU no, a causa de las violaciones de los derechos humanos en ese país.

Nuevas oportunidades para la relación birregional

Sin embargo, hay elementos de cambio que permiten avances en las relaciones, y al tiempo reclaman una nueva estrategia de la UE hacia la región. La *desecuritización* de las relaciones internacionales que supone la presi-

dencia de Barack Obama abre nuevos espacios políticos. Ese cambio no va a alterar los objetivos “autonomistas” de Brasil y de otros países de la región, pero parece claro que con Obama las relaciones serán más fluidas.

Por otro lado, América Latina, y en particular Brasil como líder regional, ha entrado en un nuevo periodo de relanzamiento internacional. Argentina, Brasil y México son miembros del G-20, Chile y México de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y Brasil asciende como líder global y regional, a través de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Por la vía del comercio, China ha entrado en la región y es ya el primer destino de las exportaciones de países como Brasil y Chile. En su conjunto, Asia ya tiene el mismo peso en el comercio latinoamericano que la UE.

Al mismo tiempo, aparecen estrategias regionalistas post-liberales con más énfasis en la dimensión política y de seguridad, en la coordinación de políticas de energía o infraestructura, las asimetrías, la cooperación Sur-Sur, y en otras cuestiones no comerciales. Esas agendas han cristalizado en la Alternativa Bolivariana de las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) y, con más futuro, Unasur, cuya capacidad como mecanismo de gestión de crisis se puso de manifiesto en el conflicto de Bolivia de 2008. En ese sentido, es significativo que la Comisión Europea –en su Comunicación de 2009 titulada “Una asociación de actores globales”– plantee la posibilidad de un diálogo con Unasur.

De cara a los acuerdos de asociación, la vía interregional no llegó a cerrarse por completo, dado que se dio luz verde a las negociaciones con los países andinos y centroamericanos, una posibilidad no prevista a mediados de los años noventa. Sin embargo, el bloqueo y suspensión de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC vuelve a abrir opciones para las negociaciones UE-Mercosur. Si las negociaciones discurren en los plazos previstos, la Cumbre de Madrid puede ser el escenario de la firma de los acuerdos con Centroamérica, Colombia y Perú; dar un nuevo impulso a las negociaciones con Mercosur y ser el escenario del retorno de Ecuador a la negociación. Estos resultados confirmarían el “carácter iberoamericano” que ha querido tener la presidencia española.

Democracia e (in)seguridad

Cuando España y la Comisión Europea proponen elevar la posición de América Latina en la política de la UE, el principal argumento no son los intereses sino los valores, y en particular el compromiso con la democracia, los derechos humanos y la paz. A través de múltiples foros, la UE y no EE UU es el principal socio político de América Latina.

En el origen de ese diálogo se encuentra la solidaridad política contra las dictaduras y la mediación de la UE en la crisis centroamericana. Aunque esto último también respondía a una preocupación de seguridad, significó un mayor compromiso político de los europeos con América Latina, cuyo único punto de confluencia con el Caribe son las cumbres bianuales.

No obstante, lo que en los años ochenta y noventa fue una política eficaz de promoción de la democracia y la paz en América Latina, entró en crisis cuando algunos países empezaron a cuestionar el modelo democrático liberal y la región experimentó un auge de violencia sin precedentes. Por omisión, desinterés o parcialidad, la UE no sólo ha perdido visibilidad y presencia en los nuevos desafíos de América Latina, sino también credibilidad como actor normativo y mediador neutral.

Hoy, América Latina carece de conflictos interestatales, pero es la segunda región más violenta del mundo: su tasa de homicidios supera cuatro veces la media mundial, y la mitad de los secuestros ocurren en la región. Casi 20 años después de los acuerdos de paz, el istmo centroamericano tiene el triste récord de ser la subregión menos segura del globo y una de las más pobres del continente. El Estado fallido que es Haití –al descubierto tras el terremoto del 12 de enero–, el golpe de Estado en Honduras en junio de 2009, la polarización entre indígenas y no indígenas en Bolivia, el conflicto armado en Colombia, el autoritarismo en Cuba y Venezuela, y la guerra del narco en México son muestras palpables del alto grado de conflictividad que vive la región.

Sus principales causas son el narcotráfico, los altos niveles de desigualdad, la debilidad del Estado y la polarización política. Pese a la ausencia de conflictos interestatales, los gastos de defensa crecieron en más de un tercio en el periodo 2000-08. Este aumento refleja el ascenso de Brasil, la lucha contra redes criminales, la regionalización del conflicto colombiano y un mayor papel de los militares en países como Honduras o Venezuela. El caso de México y otros países refleja la tendencia a que la principal respuesta del Estado a la violencia sea militar.

Sin embargo, estas nuevas amenazas apenas se reflejan en la agenda euro-latinoamericana. No existe un diálogo sobre seguridad ni tampoco se ha seguido la recomendación del Parlamento Europeo de firmar una “carta de paz” y crear un centro de prevención de conflictos. Los problemas de seguridad y violencia tampoco son prioritarios para la cooperación al desarrollo. Desde 2008, España es el principal donante a la región y la Comisión Europea el tercero. Siendo generosos, la Comisión dedica un 14 por cien de los recursos a proyectos destinados a reducir la violencia intraestatal, y ésta tampoco es una prioridad para la cooperación española.

México, el socio estratégico de la UE con el que comparte una zona de libre comercio, o Brasil con el que celebra cumbres anuales, no están incluidos en la política antinarcoóticos de la UE que, basada en preferencias comerciales, se concentra en la zona andina y cuya visibilidad es tan modesta como sus resultados. En Centroamérica, el golpe en Honduras ilustró no sólo el círculo vicioso entre violencia y pobreza que vive el istmo, sino también las carencias de la estrategia postconflicto de la UE. La ausencia de una política europea que responda a los desafíos políticos de la región muestra que la Unión considera la seguridad como un asunto interno o un problema que afecta a Washington, pero no a Bruselas o Madrid.

Algo similar ocurre con el compromiso democrático. Antes de volver a incluir otro párrafo retórico sobre la democracia en la declaración de la Cumbre de Madrid, habría que reflexionar sobre qué entendemos por democracia. En los años noventa, la democracia representativa fue el denominador común, pero ahora se han acentuado las divisiones: en la UE dominan los gobiernos conservadores y en América Latina coexisten tres tendencias: una de izquierda moderada liderada por Brasil, otra más radical, aunque con diferencias entre sí, en torno a Bolivia y Venezuela, y la tercera conservadora, en la que se incluyen países como Colombia, Perú, México y Chile tras la victoria de Sebastián Piñera.

La revolución indígena en Bolivia, la perpetuación de Hugo Chávez en el poder en Venezuela, el retorno de Daniel Ortega a Nicaragua y los giros ideológicos de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil marcan una nueva etapa política de la región.

Las nuevas definiciones e interpretaciones de la democracia no se reflejan ni se discuten en las relaciones europeo-lationamericanas, que se basan en el modelo europeo de “democracia, derechos humanos y Estado de Derecho”. La UE comparte con América Latina una cláusula democrática surgida de la región, pero la aplica de forma unilateral. Otra incoherencia es el hecho de que dicha cláusula fue adoptada por el Grupo de Río, pero está ausente en el sistema iberoamericano.

Esas diferencias tienen implicaciones prácticas. En el caso de Cuba se aplican políticas distintas, si no opuestas: Brasil y los demás países latinoame-

¿Por qué la UE no insistió en los principios democráticos y se presentó como un mediador en la crisis de Honduras?

ricanos mantienen plenas relaciones con la isla, reconocen el régimen e incluyeron el país en el Grupo de Río sin tener en cuenta la cláusula democrática, que parece ser más un legado de los noventa que una práctica actual. Asimismo, Cuba está plenamente integrada en la Comunidad Iberoamericana. La UE quiere promover una transición democrática pacífica y aplica, en el marco de una Posición Común promovida en 1996 por España, una tibia política de compromiso condicional que cambia según las coyunturas políticas en Washington, La Habana y Madrid. Ante hechos que dan nuevos argumentos a los “duros”, como la muerte de presos políticos en huelga de hambre, es poco probable que el ministro español de Asuntos Exteriores, Migue Ángel Moratinos, pueda convencer a los socios europeos de eliminar la Posición Común. Pero ésta sería la condición para que europeos, iberoamericanos y latinoamericanos apliquen la misma política de compromiso incondicional. A la postre, no habría coincidencia ni siquiera en el objetivo de promover la democracia en Cuba.

Otro ejemplo similar es Honduras. Primero hubo un loable consenso entre América Latina, EE UU y la UE para condenar el golpe de Estado. Posteriormente, los países latinoamericanos se dividieron en cuanto al reconocimiento de las elecciones y el nuevo gobierno de Porfirio Lobo. Forzado por la presencia de Manuel Zelaya en su sede diplomática, Brasil lideró el bloque del “no”. Primero EE UU y luego la UE aceptaron el nuevo gobierno y, con ello, dieron legitimidad a un golpe de Estado que alteró el proceso electoral, aunque seguramente no su resultado. España se mantuvo entre las dos posiciones, lo que refleja una vez más la esquizofrenia a la que puede llevar ser a la vez país iberoamericano y europeo.

Su actuación, o la falta de ella, indica una cierta parcialidad de la UE en cuanto a la división latinoamericana en un bloque político conservador, otro más ideologizado a la izquierda y el tercero más moderado. Desde su pretensión de ser un “actor normativo”, es difícil explicar que la UE se haya sumado a la posición estadounidense al reconocer al nuevo gobierno de Honduras que, desde cualquier punto de vista, ganó unas elecciones celebradas después de un golpe de Estado. ¿Por qué no insistió en los principios democráticos y/o se perfiló como mediador en una crisis que no lograron resolver ni la Organización de Estados Americanos ni EE UU?

Esta misma dificultad se plantea a la hora de justificar la existencia de una Posición Común hacia Cuba, un país con una importancia desmesurada en la política de la Unión que sólo se puede explicar a partir del doble eje transatlántico de Madrid-Bruselas. Ello también explicaría la ausencia de una política común hacia Venezuela, donde la Unión tiende a ignorar las violaciones de las libertades y los derechos humanos.

Como principal socio de Colombia, Cuba, Honduras o Venezuela, España no ha sido el único pero es, sin duda, uno de los responsables de estas incoherencias que cuestionan la legitimidad de la UE como actor normativo en una región con la que dice compartir valores y principios. Mientras que la Unión no sea capaz de tener visiones comunes frente a los conflictos en ese espacio compartido, es difícil imaginar que pueda ser un verdadero actor global.

Abrir un nuevo debate y desarrollar una política más coherente y cohesionada basada en principios y valores ayudaría a proyectar una mayor presencia y credibilidad de la UE como socio latinoamericano y actor diferenciado respecto a EE UU o China. Un foro interregional importante para reflexionar sobre valores e intereses comunes es la Asamblea Eurolat; otro sería la Fundación Europa-América Latina y el Caribe (Eurolac), cuya creación se espera en la Cumbre de Madrid. Aparte de estas instancias comunes, fortalecer soluciones regionales en el seno de Unasur, el Grupo de Río o la futura Comunidad de Naciones Latinoamericanas debería ser un eje central de una política europea más coherente.

Los acuerdos de asociación

La cohesión social es un desafío común entre América Latina y la UE. Frente a dinámicas históricas de exclusión agravadas por la globalización, hoy el desarrollo y la inclusión social son claves explicativas y metas centrales del ciclo político latinoamericano. Ello exige tanto políticas favorables al crecimiento como a la redistribución, en particular las reformas fiscales que aseguren la sostenibilidad de la inversión pública y las políticas sociales. También la UE trata de responder a la globalización y adaptar su modelo de cohesión social a los nuevos desafíos de la ampliación y las migraciones.

Los acuerdos de asociación son su principal instrumento de desarrollo para los países de renta media de América Latina. Para no dañar los objetivos de cohesión social, estos acuerdos tendrían que reconocer las asimetrías y dejar cierto margen de maniobra para aplicar políticas activas que permitan atenuar los costes del ajuste y promover la mejora de la competitividad.

Otro desafío lo plantean los crecientes flujos migratorios, dentro y desde América Latina. Para la UE, la cuestión central es conciliar la demanda latinoamericana de mejor trato para sus emigrantes con el desarrollo de una política europea de migración y asilo, en cuyo desarrollo se inscribe la “directiva de retorno” adoptada en 2008 con el rechazo de los países latinoamericanos. Este dilema pesa en el aún limitado diálogo euro-latinoamericano sobre migraciones, que debería promover consensos basados en el respeto a los derechos laborales y de ciudadanía, así como en la gestión

adecuada del mercado de trabajo, evitando enfoques dominados por la seguridad.

Con asignaciones de cerca de 1.000 millones de dólares al año, la Comisión Europea es el tercer donante más importante de América Latina, detrás de EE UU y España, que en 2008, por primera vez, se convirtió en el primer donante de la región en términos absolutos. Sin embargo, la crisis económica ha puesto de relieve las limitaciones de la ayuda y la importancia de las cuestiones sistémicas y la agenda de desarrollo de los países de renta media. Para estos países, más importantes que las transferencias de ayuda son la estabilidad macroeconómica y del sistema financiero internacional.

El incremento de la cooperación Sur-Sur confirma el creciente protagonismo de los países latinoamericanos más avanzados. Ello abre oportunidades para la cooperación triangular, que permitiría la movilización de recursos adicionales. En algunos aspectos, los programas regionales de la UE y su enfoque de trabajo con actores descentralizados pueden promover este tipo de cooperación.

A ello se suman cambios en los mapas de la integración. De la agenda del regionalismo abierto, centrada en la liberalización comercial, se ha pasado a modelos posliberales que dan más peso a la cooperación política, la paz y la seguridad, así como políticas sectoriales de infraestructura de transporte y energía, y de corrección de las asimetrías en aras de una mayor cohesión social y territorial. Medio ambiente, infraestructura y energía pueden convertirse en ejes de la integración, pero ello no ha ocurrido aún debido a la primacía de las visiones nacionales y la fragmentación de los mercados y los marcos reguladores. La cooperación de la UE puede promover la interconexión física, la creación de mercados comunes y la adopción de una estrategia regional de seguridad energética, aún ausente. Ello supondría una más activa presencia del Banco Europeo de Inversiones. El lanzamiento en la Cumbre de Madrid de un nuevo instrumento de cooperación de la UE –la Facilidad de Inversiones para América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés)–, inspirada en la Facilidad de Inversión de Vecindad, constituye un paso positivo en esa dirección.

¿'Europeizar' o 'iberoamericanizar' las relaciones?

¿Qué perspectivas plantean las relaciones entre la UE y América Latina, como actores globales? Con el Tratado de Lisboa y la crisis económica, la UE se presenta, de forma paradójica, como potencia emergente y en declive que parece perder peso en un mundo multipolar. Por su parte, América Latina deja de ser un actor secundario a la sombra de EE UU, diversifica sus relaciones exteriores y parece ser menos vulnerable a las crisis.

Hasta ahora, la cooperación euro-latinoamericana ha seguido una pauta definida a partir de las realidades de los años noventa, con limitados avances en materia comercial y un papel destacado de la ayuda al desarrollo clásica. En cierta medida, esa pauta aún tiene validez, como pone de manifiesto la firma de acuerdos de asociación con Centroamérica, y el mantenimiento del esquema de negociaciones con Mercosur. Sin embargo, ambas regiones parecen hoy más distantes en cuanto a sus valores comunes, como la democracia, la integración y la cooperación. Los debates sobre Cuba y Honduras y la conclusión de las negociaciones comerciales con Colombia y Perú indican crecientes dificultades para definir consensos y una agenda común. En la práctica, el discurso del birregionalismo, los valores y la integración como sustento de una identidad común empiezan a ser sustituidos por el libre comercio *a la Washington* y por un bilateralismo más pragmático. Cabe preguntarse qué política distintiva a la de EE UU o China puede y quiere proponer la UE a América Latina. Sin duda, el Tratado de Lisboa y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior ofrecen una nueva plataforma institucional para repensar los valores, la identidad y los intereses que sustentan la proyección exterior de la UE en América Latina.

Estos interrogantes tienen especial relevancia para España, como primer donante de ayuda, segundo inversor e importante fuente de remesas para América Latina, y principal eslabón con la UE. La crisis económica y la reorientación de la ayuda española hacia África, más por razones migratorias que de desarrollo, hacen difícil que España siga siendo el principal donante. Por otro lado, tampoco es previsible que se mantengan los niveles de inversión alcanzados en los años de bonanza.

El liderazgo que ha asumido España en las relaciones entre la UE y América Latina tiene luces y sombras. Afecta, por ejemplo, a los equilibrios entre México y Brasil. El hecho de que el Consejo Europeo debata cada año el caso de Cuba refleja tanto disputas intraeuropeas como las pugnas entre el gobierno español y la oposición, que tratan la isla como parte de su juego interno y de la relación triangular con EE UU. También la ausencia de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur tiene que ver, aunque no es determinante, con la escasa voluntad de España de renunciar a los beneficios de la política agrícola común (PAC). Igualmente, en otros asuntos, como inmigra-

El liderazgo asumido por España en las relaciones de la UE con América Latina tiene luces y sombras

ción, España se escuda en la política común y subordina su política hacia América Latina a los intereses, de mayor entidad, sobre control migratorio de la UE.

España tiene ante sí la difícil búsqueda de un equilibrio entre su identidad europea e iberoamericana. En principio, ante la paulatina retirada de otros Estados miembros como Alemania y Francia, la “iberoamericanización” de esas relaciones parece más probable que la “europeización” de la política española hacia América Latina. Un indicador de ello son las Cumbres Iberoamericanas, que en su pasada reunión en Estoril (Portugal, 29 de noviembre de 2009) adoptó como asunto central el mismo que abordará el próximo 18 de mayo la Cumbre UE-América Latina. Es necesaria y útil una mayor coordinación entre los dos marcos de relación. El eje iberoamericano puede contribuir a la renovación de las relaciones más allá del tradicional prisma Norte-Sur y fortalecer la influencia de España ante una UE que sigue incorporando países con poco o ningún interés en América Latina. Para no caer en el olvido, las relaciones han de adaptarse a un escenario internacional distinto, y dotarse de un nuevo horizonte estratégico aprovechando los nuevos equilibrios de poder entre ambas regiones.