

América Latina y los objetivos de la Presidencia Española

Carlos Malamud | Investigador Principal | @CarlosMalamud 

Tema

América Latina ocupa un lugar central en la agenda de [la presidencia española del Consejo de la UE](#). Este análisis se centra en sus objetivos y en cómo ellos pueden impulsar el relanzamiento de la relación birregional euro-latinoamericana.

Resumen

Esta es la quinta vez que España ostenta la [presidencia semestral rotatoria del Consejo de la UE](#). Como en las cuatro ocasiones anteriores, América Latina está en el centro de la Agenda, aunque en esta ocasión parece que el resultado puede ser diferente ante el cambio de prioridades tanto en las instancias comunitarias como en los Estados miembros. El objetivo principal, tras ocho años de parálisis, es relanzar las relaciones birregionales entre la UE y América Latina. Para ello se cuenta con la CELAC, pero este análisis insiste igualmente en reforzar la vía de las relaciones bilaterales. Finalmente, se da gran importancia a la necesidad de avanzar en la negociación para sacar adelante el Tratado de Asociación con el Mercosur.

Análisis

En el segundo semestre de 2023 España ostentará la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea (UE). Como en pasadas ocasiones, América Latina ocupará un lugar central en la agenda de estos seis meses y al igual que entonces la Comisión Europea no sólo ve con buenos ojos esta iniciativa, sino que en esta oportunidad también la alienta. Después de tanto tiempo parece que en Bruselas ha comenzado a calar la idea de que [la relación con América Latina es importante](#).

La Comisión cree que el futuro de Europa debe incluir la reformulación de sus relaciones con América Latina y que éstas podrían ser una de las claves de su futura proyección internacional. De ahí el impulso a [la Cumbre UE - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños \(CELAC\)](#) de julio de 2023 y el viaje de numerosos altos cargos a distintos destinos de la región para activar su preparación. Ello requiere una nueva agenda para América Latina, de forma de poder potenciar la conversación política entre las partes. Y en ese empeño el Servicio Exterior de Acción Exterior (SEAE) se encuentra seriamente comprometido.

Ante la sensación de un creciente aislamiento internacional, especialmente entre los países del llamado Sur global (*the West and the rest*), muchos estiman que la única región del mundo que con un peso importante puede ayudar a Europa es América Latina. Esta idea cobra mayor importancia cuando los 27 Estados miembros afrontan

amenazas de todo tipo (militares, políticas e ideológicas), junto con los retos medioambientales y tecnológicos que penden sobre nuestras sociedades.

1. Las experiencias previas, impulso sin continuidad (1989, 1995, 2002 y 2010)

Las relaciones entre la UE y América Latina, desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) (1986), han estado marcadas en buena medida por los objetivos propuestos por los gobiernos de España. De este modo, en los últimos 40 años, el vínculo birregional ha experimentado flujos y reflujos. La mayoría de las veces los flujos se vinculaban a los impulsos de Madrid para profundizar la relación transatlántica. El impulso español en las décadas de los años 80 y 90 tuvo cierta continuidad gracias a las presidencias de la UE en 1989 y 1995, importantes para el avance del vínculo euro-latinoamericano. Sin embargo, en las presidencias más recientes (2002 y 2010), el proyecto de potenciar la relación UE-CELAC se ha ido agotando, especialmente después de 2010.

En la primera presidencia (1989), tres años después de la adhesión a la CEE, con Felipe González como presidente del gobierno, se dio un importante salto cualitativo para profundizar en las relaciones con América Latina, especialmente en los ámbitos político, económico y de cooperación. España impulsó el diálogo con la región, pero no consiguió el acuerdo para condonar la deuda latinoamericana que buscaba González. El papel dinamizador español se mantuvo y en 1994, con Manuel Marín como comisario europeo de Relaciones Exteriores y Cooperación, se elaboró una nueva estrategia para la relación con América Latina basada en una “asociación birregional”, en los acuerdos de tercera generación existentes y en el avance en nuevos acuerdos de cuarta generación para establecer zonas de libre comercio. Así, se iniciaron negociaciones con el Mercosur, México y Chile para firmar Acuerdos de Asociación.

En la segunda presidencia (1995) se fijaron nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, que proponía, por primera vez, una política exclusiva para la región, separada de Asia. Además, la UE firmó acuerdos marco de cuarta generación con el Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997). En la I Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea (ALCUE), celebrada en Río de Janeiro en 1999, la UE lanzó el proyecto de “asociación estratégica birregional”, basado en lo que se entendía como comunidad de valores compartidos. Sin embargo, 25 años después se puede concluir que dicha asociación estratégica no ha sido tal, que ha sido más retórica que efectiva.

El nuevo siglo y los cambios en el escenario geopolítico mundial modificaron la dinámica general. Las presidencias españolas permitieron avanzar en la relación con América Latina, intentando profundizar en algunas cuestiones. Sin embargo, una vez concluido el semestre presidencial (el “*momentum* español”) el proyecto euro-latinoamericano comenzaba a languidecer. La relación no sólo dependía de la estructura institucional, sino también del papel de determinadas figuras (Felipe González y José María Aznar) y países, España y Portugal en particular.

En la tercera presidencia (2002) se alcanzaron acuerdos sin precedentes. En Madrid se celebró la cumbre ALCUE y se suscribió un Tratado de Asociación con Chile. Sin embargo, durante ella se puso de manifiesto el malestar de algunos dirigentes latinoamericanos por el efecto negativo sobre sus economías de la política agrícola y comercial de la UE. Esto lastró las negociaciones con el Mercosur, iniciadas en 1999. La última presidencia española, 2010, volvió a tener un marcado tono latinoamericano. En mayo de ese año se celebró la VI Cumbre ALCUE. Se firmó el Acuerdos de Asociación con América Central y se relanzaron las negociaciones con el Mercosur. Parecía que cerrar la alianza estratégica estaba al alcance de la mano, pero otra vez las complicaciones con el Mercosur y el fin de la presidencia española obligaron a retornar a la casilla de salida.

2. UE-CELAC: ocho años viviendo de espaldas

Tras la presidencia española de 2010, las relaciones UE-CELAC entraron en una fase declinante y el interés mutuo decayó. En la década de 1990, la UE había puesto uno de sus focos en América Latina, pero especialmente después de 2001, con la emergencia de nuevos retos geopolíticos en otras zonas del planeta y la emergencia de serios problemas internos, la relación comenzó a ser desatendida, a tal punto que desde 2015 no se celebra una cumbre de esta naturaleza, sumado al retraso en cerrar el Acuerdo con el Mercosur.

Tras el énfasis en la lucha contra el terrorismo global, [la crisis económica de 2008](#), que dejó muy debilitada a la UE, los nuevos escenarios de conflictos para Europa (desestabilización en África, la crisis migratoria y [el Brexit](#)) y la crisis política e institucional en España (2016-18), aumentaron la marginalidad de América Latina. La fragmentación latinoamericana complicó aún más las cosas.

En paralelo, China desplegó una estrategia más activa. Su última cumbre con la CELAC se celebró en 2018. Entre 2000 y 2020 multiplicó por 26 su inversión en la región y se convirtió en el primer o segundo socio comercial de los países de América Latina y el Caribe, desplazando de esa posición a la UE y Estados Unidos (EEUU). Incluso logró que 21 de sus 33 países se vinculen a la nueva Ruta de la Seda.

3. Los tres ejes de la Presidencia española para América Latina

El alejamiento entre Europa y América Latina podría revertirse por iniciativas tanto europeas como latinoamericanas. [La invasión de Ucrania](#) es un factor decisivo, aunque no único. La UE, con el impulso de España, quiere convertir América Latina en uno de los pilares de su proyección internacional.

Múltiples razones explican esta estrategia. Una gira en torno a los cambios globales desde la caída del Muro de Berlín, que ha dado lugar a un mundo más incierto, con creciente protagonismo de nuevas potencias como China y Rusia y una pérdida de influencia de EEUU y Europa occidental. La pandemia y la guerra en Ucrania han acelerado esta transformación geopolítica.

Bruselas ha diseñado en 2023 una contraofensiva diplomática y comercial para recuperar posiciones en América Latina y frenar el avance de China y de Rusia. Un

documento del SEAE, alertaba en 2022 que la UE pierde terreno progresivamente en países que, por sus recursos naturales, son cruciales en el suministro de materias primas, algunas claves ante la actual revolución tecnológica. América Latina puede ser, a medio plazo, una alternativa para acabar con la dependencia energética rusa.

En este contexto, la celebración en julio, en Bruselas, de la cumbre UE-CELAC tiene un significado especial. A diferencia de lo ocurrido en otras presidencias españolas, como en 2002 y 2010, ésta no se celebrará en Madrid sino en la capital europea. La decisión es un mensaje para los socios latinoamericanos: detrás de la cumbre hay un compromiso comunitario –no sólo español– de reafirmar los lazos y elevar definitivamente a estratégica la alianza birregional.

Hoy Bruselas cuenta, para relanzar su alianza con América Latina, no sólo con incentivos geopolíticos y económicos y músculo político sino también financiero. El programa *Global Gateway* aspira a movilizar 300.000 millones de euros en inversiones hasta 2027. Se trata, sobre todo, de un proyecto geopolítico que busca posicionar a Europa en un mundo competitivo fomentando el desarrollo sostenible, fortaleciendo a la UE como actor global y promoviendo los valores europeos. América Latina puede ser un destino prioritario de estos proyectos. Se trata de inversiones clave en diversos sectores para impulsar la conectividad digital, aumentar la producción de energía renovable con plantas solares y parques eólicos e incrementar el acceso y la fabricación de vacunas, medicamentos y tecnologías sanitarias.

Esta estrategia global de inversión de la UE trata de no crear ni profundizar relaciones de dependencia y desiguales sino de generar mayor autonomía estratégica en ambas partes. Centra sus objetivos en los tres grandes déficits que padece América Latina: capital humano (educación), capital físico (infraestructuras) y tecnología. Es una alternativa sostenible y fiable que la UE ofrece a sus socios para avanzar en la doble transición tecnológica y verde y para hacer frente al déficit de infraestructuras física y digital, y logística, que padecen los países latinoamericanos.

La vuelta de Lula da Silva a la presidencia de Brasil, en una América Latina con mayoría de gobiernos de izquierda y centroizquierda, es la oportunidad para la UE de reforzar la relación birregional. Lula busca desarrollar un juego propio, con mayor margen de acción entre EEUU y China. Su estrategia incluye preservar el medio ambiente, especialmente la Amazonía, en línea con la UE. Pero su margen de acción es menor que en sus dos primeras presidencias. Algunas de las izquierdas en el gobierno (exceptuando Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela), teóricamente más propicias al acercamiento con la UE, son heterogéneas y su ciclo activo se augura de corta duración, dado el malestar social, la fragmentación política y los problemas económicos.

Para que la UE recupere protagonismo en América Latina y despliegue una estrategia eficaz ante China, debe rediseñar el vínculo, *llevándolo más allá de los intercambios comerciales*, con componentes políticos, económicos, sociales y geopolíticos superadores de la retórica tradicional. Esto implica un cambio de paradigma para ambos actores: para la UE y para América Latina, que también debe redefinir –más bien encontrar– su papel como actor internacional.

Para que esta estrategia no acabe en un mero ejercicio voluntarista, la UE debe impulsar una cumbre con ciertas garantías de éxito. La primera, la no exclusión de ningún país latinoamericano, por más que su presencia pueda provocar fuertes resistencias. [Lo ocurrido en la IX Cumbre de las Américas](#), celebrada en Los Ángeles, después de que la Administración Biden vetara la presencia de determinados gobiernos latinoamericanos, fue una referencia muy tenida en cuenta, dada la reacción solidaria de México y otros gobiernos de la región. También se debe partir de una agenda integral e inclusiva, que permita hablar de todo aquello que separa a las dos regiones, de modo de poder encontrar el camino más corto para solucionar las diferencias. Se trata de una aproximación no eurocéntrica, que evite posturas paternalistas, que tanto molestan a nuestra contraparte. Para que esta agenda sea capaz de competir con las iniciativas de Pekín o Washington debe ser bicontinental y bidireccional. No puede ser una propuesta exclusivamente europea, sino nacer del diálogo entre las dos orillas del Atlántico.

Una señal potente sería [desbloquear la negociación con el Mercosur](#). En 2019 se alcanzó un principio de acuerdo que creaba un mercado de más de 800 millones de personas. Tres años después, el pacto sigue congelado por la oposición de Francia, Austria, Irlanda y Bélgica, que se resisten a suprimir las barreras arancelarias que protegen a sus agricultores y ganaderos. En segundo lugar, sería vital terminar de actualizar los acuerdos de asociación con México y Chile. Por otra parte, la UE y América Latina pueden ser aliados estratégicos en dos áreas claves, la preservación de la institucionalidad democrática y el impulso de la revolución tecnológica.

En este contexto, [América Latina puede ser un aliado de Europa para preservar la democracia](#). Mayoritarias en la región desde los años 80, las democracias latinoamericanas se han consolidado en las últimas décadas, superando las sucesivas crisis, estancamiento económico y deterioro social. Si bien Uruguay y Costa Rica pueden considerarse democracias plenas, sólo encontramos cuatro regímenes autoritarios: Haití, Nicaragua, Cuba y Venezuela.

El futuro de la democracia occidental se juega no sólo en Europa y EEUU, sino también en América Latina, donde, en la última década, ha habido un fuerte retroceso de las libertades en algunos países, en paralelo a una crisis mundial que padecen los sistemas democráticos. Como en el resto del mundo se ve polarización, emergencia de nuevos populismos, fragmentación, crisis de los partidos y tendencias autoritarias. Así, la confianza en la democracia ha retrocedido desde un 68,9% en 2008 al 57,8% en 2017.

La economía mundial de este siglo no se podrá construir sin América Latina. Sus recursos naturales son una ventana de oportunidad, especialmente cuando se produzca el cambio global de la matriz tecnológica y energética. [El continente posee abundancia de commodities para la transformación energética](#) que liderarán la UE y EEUU en la construcción de economías verdes y más sostenibles. América Latina es una de las regiones de mayor biodiversidad. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), cerca del 60% de la vida terrestre mundial y diversas especies marinas y de agua dulce están en América Latina y el Caribe.

En cuanto a las energías renovables, los países latinoamericanos son potencias en la producción hidroeléctrica, eólica y solar. La región posee más del 30% de agua dulce

mundial y abundantes horas de sol y capacidad para generar hidrógeno verde y gris. Tiene también el 86% de las reservas de litio. Lo que la UE desee hacer en materia de sostenibilidad y desarrollo de nuevas fuentes de energía lo tendrá que hacer con América Latina. De hecho, Europa ya mira hacia el otro lado del Atlántico. A raíz de la crisis ucraniana, Bruselas busca alternativas energéticas.

Conclusiones

La presidencia española del Consejo de la UE es una nueva ventana de oportunidad – como en 2002 y 2010– para convertir los vínculos entre Europa y América Latina en una verdadera alianza estratégica. Los incentivos para ambas partes existen. [La invasión rusa](#) ha llevado a reformular las alianzas. El ascenso de China y otras potencias agresivas como Rusia alteran los equilibrios internacionales, dando lugar a un nuevo escenario geopolítico.

Este replanteamiento de sus alianzas conduce a Europa a mirar a América Latina como un socio clave para proyectar su liderazgo internacional y diseñar un mundo basado en el multilateralismo, los valores democráticos y el desarrollo sostenible social y medioambientalmente además de un suministrador confiable de las materias primas estratégicas. Ello requerirá de enormes dosis de voluntad política por ambas partes, una apuesta por la continuidad y profundización del vínculo y, sobre todo, la decidida institucionalización de la relación para que ésta no dependa más de “alineamiento de astros” o presidencias españolas, sino que camine de forma autónoma, respaldo financiero y comunitario e implicación birregional. La constitución del Consejo de Comercio y Tecnología UE-ALC aquí propuesto y [sellar el acuerdo UE-Mercosur](#) darían contenido real y continuidad al fortalecimiento de la alianza estratégica.

Los nuevos vínculos deberían combinar de forma flexible lo birregional y lo bilateral. La idea sería conformar un bloque UE-CELAC que actúe coordinadamente en el escenario internacional, pero simultáneamente se debería potenciar la relación con ciertos actores regionales. Hay que partir del impacto negativo que la fragmentación regional tiene en la CELAC y también de la experiencia china, que simultaneó sus cumbres con la CELAC con una fuerte apuesta bilateral, o de la reciente iniciativa de EEUU, la APEP. De ahí la necesidad de apostar por aquellos países que bien destaquen por su potencial internacional (los tres miembros del G20: Brasil, México y Argentina), su relevancia regional (Chile, Uruguay, Perú y Colombia) o su interés en reforzar los lazos con Europa. En lo referente a la alianza económica con la UE, América Latina y el Caribe puede aprovechar para aumentar su participación en las cadenas globales de valor. [La crisis de la pandemia](#), la de Ucrania y la guerra comercial entre EEUU y China otorgan a la región una oportunidad de transformar las cadenas de suministro regionales vinculándolas a las de la UE a través de acciones estratégicas integrales y multisectoriales.