

FLACSO



FLACSO
Secretaría General

Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica

Adrián Bonilla Soria
Isabel Álvarez Echandi
Editores





Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica

Adrián Bonilla
Isabel Álvarez
(Editores)



FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores:

Adrián Bonilla Soria

Isabel Alvarez Echandi

337.1

D441d Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica / Adrián Bonilla Soria, edit. ; Isabel Álvarez Echandi, edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013. 381 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-268-6

1.Regionalismo – Iberoamérica. 2. Regionalismo – CELAC.
3 .Integración económica. 4. Cooperación internacional.I. Bonilla Soria, Adrián, edit. II. Álvarez Echandi, Isabel, Edit. III.Título

Colaboradora de edición: María Fernanda Morales,
Asistente de investigación, FLACSO Secretaría General.

Impreso en San José, Costa Rica
por Perspectiva Digital S.A.
Enero 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

ÍNDICE
DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DEL REGIONALISMO
CONTEMPORÁNEO: CELAC E IBEROAMERICA

Presentación
Adrián Bonilla5

Introducción
La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional
del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe
Adrián Bonilla e Isabel Álvarez7

PARTE I. LA CELAC Y EL ESCENARIO POLITICO
LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

I. LAS RELACIONES ENTRE LA CELAC Y LOS DISTINTOS
SISTEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONALES

La CELAC y el multilateralismo regional
Roberto Yepe15

Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos
Regionalismos Latinoamericanos
Ernesto Vivares, Paul Torres Lombardo y Kristina Cvetich21

Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes
Andrés Serbin47

La Comunidad de Estados de América latina y el Caribe en la integración
latinoamericana y su relación con la Unión Europea
Jorge Valdez79

La CELAC y los países caribeños
Antonio Romero99

II. LA POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA Y LAS
CUMBRES CELAC

Política exterior de América Latina y las Cumbres CELAC
Francisco Carrión113

Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados
Latinoamericanos y Caribeños
Elsa Llenderrozas129

La Política Exterior de América Latina y las Cumbres CELAC: Los verdaderos retos de la integración <i>Fander Falconí</i>	151
--	-----

La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional <i>José A. Sanahuja</i>	165
---	-----

PARTE II. LA AGENDA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA FRENTE A LOS TEMAS ESTRATÉGICOS

I. LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: UNA CAMINO NECESARIO PARA EL DESARROLLO

Asociaciones público-privadas para la innovación <i>Mónica Casalet</i>	197
---	-----

La economía y las relaciones gobierno y actores privados en América Latina <i>J. Mario Herrera</i>	215
--	-----

II. FRONTERAS Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad regional <i>Sonia Alda</i>	243
---	-----

Seguridad en Centroamérica: Urgencias, retos y respuesta institucional <i>Roberto Cajina</i>	283
--	-----

Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para a CELAC <i>Marco Cepik</i>	307
--	-----

¿Nuevo contexto para las fronteras? <i>Socorro Ramírez</i>	325
---	-----

RELACIÓN DE AUTORES	348
----------------------------------	-----

ANEXOS	355
Declaración de Santiago- I Cumbre CELAC-UE	357
Plan de Acción UE-CELAC 2013-2015	369

LA UNIÓN EUROPEA Y CELAC: BALANCE, PERSPECTIVAS Y OPCIONES DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL

José Antonio Sanahuja⁸⁹

Introducción

Las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (UE) cuentan ya con al menos cuatro décadas de relaciones institucionalizadas, y desde 1999, con la Cumbre de Río, han conformado una “Asociación estratégica” que encauza las relaciones birregionales y que, además, contribuye a dar forma a las siempre activas relaciones bilaterales que han mantenido los 60 países que integran dicha Asociación, 27 de la UE y 33 de América Latina y el Caribe, desde 2012 agrupados formalmente en la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Esa “Asociación no debiera verse como expresión del voluntarismo político que parece sustentar la dinámica de cumbres birregionales. En muchos ámbitos que afectan a su propia realidad y a su identidad, valores e intereses como actores del sistema internacional, ni América Latina y el Caribe pueden entenderse sin hacer referencia a Europa, ni Europa sin tener en cuenta a América Latina y el Caribe.

Esas relaciones, no obstante, tienen lugar en un sistema internacional en mutación, lo que afecta a su racionalidad y objetivos, así como a sus agendas y prioridades, y también comporta un importante reequilibrio en las relaciones entre las partes. Las relaciones birregionales iniciaron su andadura en el escenario internacional de la guerra fría, con los conflictos centroamericanos y los procesos de transición democrática de los años ochenta; se adaptaron al nuevo escenario de la posguerra fría, en el que junto a la consolidación de las democracias, surgieron nuevos intereses económicos y ambas regiones trataron de afirmar sus respectivos proyectos de integración regional. En la actualidad, se enfrentan a intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder y la riqueza, que suponen una menor relevancia del área noratlántica y, en palabras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE:

⁸⁹ Profesor de relaciones internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

2010), un proceso de shifting wealth o de desplazamiento del centro de gravedad económico y político hacia el área Asia-Pacífico. En consecuencia, emergen nuevos actores internacionales relevantes, y con ello, nuevas opciones de diversificación de las relaciones, de importancia tanto para América Latina y el Caribe como para la UE a la hora de repensar sus respectivas estrategias de integración regional, su inserción internacional, y sus esquemas de alianzas globales.

Cambio de poder y ascenso de los países emergentes

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable. Con el decenio de los noventa, el fin del bipolarismo y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el norte y el sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global. No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación. Se trata, también, de que el área noratlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “post-estadounidense”⁹⁰.

Algunos datos dan idea del alcance de ese proceso: en el decenio de 2000, 83 países en desarrollo tuvieron tasas de crecimiento del PIB

90 La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros Zakaria 2008; Khanna 2009; Mahbubani 2009, OCDE 2010 o PNUD 2013.

que duplicaban a las de países de la OCDE, mientras que en la década anterior solo fueron 12. De 1980 a 2010 la participación de los países del Sur en el PIB global pasó de 33% a 45%, en el comercio mundial de bienes de 25% a 45%, y el comercio Sur-Sur de 8% a 26% del total. Se proyecta que para 2050 Brasil, China e India en conjunto pueden suponer el 40% de la producción mundial ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPA) (PNUD 2013: 13-14). Estas tendencias no se detendrán pese a la ralentización del crecimiento de los emergentes que se ha observado desde 2013 (The Economist 2013).

Estos cambios también tienen importantes dimensiones sociales. El ascenso de los países emergentes, en especial en Asia, también ha supuesto la rápida irrupción en la economía mundial de unos 1.500 millones de trabajadores con salarios bajos, pero en ascenso, que también empiezan a ser consumidores. Ello está teniendo visibles efectos en las pautas de producción y consumo, el empleo, la distribución de la riqueza y los indicadores de renta de todo el mundo. En 50 países emergentes, en el decenio de 2000 la renta per cápita promedio creció 3,5% anual, y algunos, como China e India, han duplicado su renta per cápita en menos de veinte años, una transformación que afecta a cien veces más personas que la Revolución Industrial. Se estima igualmente que entre 2025 y 2030 unos 3.000 millones de personas con rentas per cápita entre 10 y 100 dólares diarios —la “clase media mundial”— vivirá en países en desarrollo, y se ubicarán en el Sur tres quintas partes de los mil millones de hogares con una renta anual superior a 20.000 dólares per cápita. Ello también altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur, y altera profundamente las geografías de la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2013c).

En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su

incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

América Latina: Ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías. La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina (Sanahuja 2012c). Durante años, desde esa región se contempló a la UE como referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la

crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE no parece estar en condiciones de ofrecerse como referente para el regionalismo latinoamericano, y los consejos parecen venir ahora del otro lado del Atlántico, donde se aplican políticas económicas y sociales que frente a la austeridad dominante en Europa, parecen dar mejor respuesta a la crisis global (Gratius y Sanahuja 2013). Si la UE ha sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía, como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen al interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las “trampas de renta media” (middle income traps). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia”.

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional (Dabène 2009). El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional (Gardini 2011). Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (hub and spoke) del “regionalismo abierto”. Basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, trata de ubicar a sus miembros en las cadenas productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo post-liberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) (McDonald y Tuckert 2009; Riggirozzi y Tussie 2012; Sanahuja 2012a).

Las relaciones UE-CELAC: un balance Una relación amplia y diversificada

A lo largo de varias décadas, las relaciones birregionales han mantenido de manera continuada objetivos relacionados con la paz, la democracia y la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, y el fortalecimiento del multilateralismo, como acervo común enraizado en un conjunto de valores e intereses compartidos por ambas regiones. Por otro lado, se han adaptado a un contexto internacional cambiante: se originaron en los años ochenta, dando una respuesta exitosa a los retos de la transición democrática, y la paz y la solución negociada a los conflictos de la región. En los años noventa, en el escenario más propicio de la posguerra fría, el auge del regionalismo latinoamericano, y el desarrollo de la PESC, se afirmó desde la UE una estrategia interregional que respondía de manera diferenciada al nuevo mapa de la integración lati-

noamericana. Esa estrategia dio paso a un diálogo político birregional de alto nivel, a través de las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe. Incluyó también una cooperación al desarrollo más amplia y diversificada, así como a la propuesta de una red de Acuerdos de Asociación de carácter bilateral o plurilateral cubriendo al conjunto de América Latina y el Caribe.

A lo largo del decenio de 2000 esos objetivos han encontrado distintas dificultades para materializarse. Las prioridades de desarrollo de los Objetivos del Milenio, las agendas de seguridad impuestas por los atentados del 11-S y las guerras de Afganistán e Irak, la ampliación de la UE al este, el ascenso de los países emergentes de Asia, el inicio de las negociaciones multilaterales de la “Ronda de Doha” de la OMC, y las divergencias políticas en el seno de Latinoamérica explican las dificultades aparecidas en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación, en particular en el caso de la negociación UE-Mercosur, que inicialmente se planteaba como la más prometedora, o de la negociación “grupo a grupo” entre la UE y la Comunidad Andina, que ante las divergencias internas de esta última, en un contexto de gran fluidez en el regionalismo latinoamericano, dio paso a un “Acuerdo Multipartes” con negociaciones comerciales circunscritas a Colombia y Perú.

En retrospectiva, y teniendo en cuenta tanto las dificultades mencionadas como el importante impulso que han tenido las relaciones birregionales en la Cumbre de Madrid de 2010, los resultados de esa estrategia han sido notables. Ambas regiones mantienen un diálogo político fluido que sirve para dar impulso a la relación birregional, permite además la concertación de posiciones en los foros internacionales, y realza el papel de ambas partes como actores globales. Ese diálogo no se limita a los Jefes de Estado y de Gobierno y distintos foros ministeriales, pues existen mecanismos abiertos a la sociedad civil y a los sectores empresariales. Se ha institucionalizado, además, el diálogo parlamentario a través de la Asamblea Eurolat, constituida en 2006. También se han firmado amplios Acuerdos de Asociación entre la UE y México (2000), Chile (2002) y América Central (2010), y sendos acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia (2010), habiéndose reiniciado las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur en ese último año. Con los 13 países del Carifórum, la UE firmó también un amplio Acuerdo de Partenariado Económico. En materia de cooperación al desarrollo, la Unión y sus Estados miem-

bros aportan más del 60% de al AOD que recibe la región, con las instituciones de la UE como tercer donante en importancia, con el 12% del total en 2011. Hay que mencionar, adicionalmente, la activa participación de los países de mayor desarrollo relativo de la región en programas conjuntos de investigación en ciencia y tecnología, a través de Programa Marco de la UE, y de los acuerdos de cooperación científico-tecnológica firmados con esos países, que representan una modalidad de cooperación avanzada de gran relevancia para países de renta media-alta de la región.

El fin del ciclo interregionalista de los años noventa

Este breve balance de la situación y los logros de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe no debe obviar los desafíos a los que se enfrenta para seguir siendo relevante para ambas regiones y sus respectivas estrategias de inserción internacional.

Hay que recordar que desde mediados de los años noventa, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han respondido a una estrategia interregionalista que fue trazada desde la Comisión y el Consejo, con el liderazgo del entonces Vicepresidente de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, y la Presidencia alemana del Consejo. Esa estrategia se basó en la “cartografía” del regionalismo latinoamericano y en la redefinición del regionalismo europeo de mediados de los años noventa; y al menos durante década y media, ha definido un modelo de relación a alcanzar, proporcionando una narrativa, un relato y unos objetivos ambiciosos, de largo plazo y de carácter estratégico para la relación birregional. Como se indicó, se pretendía establecer un marco de diálogo político de alto nivel, y crear una red de acuerdo de asociación, incluyendo acuerdos de libre comercio, que permitiría trascender el tradicional esquema de relaciones económicas “norte-sur” entre ambas regiones. Si bien la estrategia partió con una propuesta más limitada —los acuerdos comerciales se limitarían a México, Chile y Mercosur—, la propuesta de firmar acuerdos de asociación se amplió posteriormente, no sin resistencias de la UE, a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países centroamericanos. Y el Acuerdo De Cotonú de 2000 incluyó, en el marco de la redefinición de las relaciones de la UE con los países ACP, un posible acuerdo de partenariado económico con los países del Caribe.

Teniendo en cuenta los importantes avances de la Cumbre de Madrid en 2010, y de cara a la Cumbre de Santiago de Chile de 2013, se debería asumir, en primer lugar, que el ciclo del interregionalismo como estrategia está ya agotado, en gran medida porque sus principales objetivos se han alcanzado. En concreto, el diálogo político interregional está plenamente institucionalizado, y se ha ido materializando esa “red” de acuerdos de asociación.

Que el interregionalismo esté agotado como estrategia, y sus objetivos amortizados desde una perspectiva de mediano y largo plazo, no significa que ese ciclo haya terminado totalmente, pues se trata de un modelo inacabado. En primer lugar, se ha de completar la red de acuerdos de asociación en la que descansa, en parte, la Asociación Estratégica birregional, tal y como se diseñó desde mediados de los noventa. Están pendientes, en primer lugar, la negociación UE-Mercosur, que con la incorporación de Venezuela a este grupo entran en una nueva fase, sin que se hayan superado los obstáculos que en materia agrícola y comercial y en otros capítulos han impedido la conclusión de ese acuerdo. En segundo lugar, la probable incorporación de Ecuador y, tal vez hasta de Bolivia al “Acuerdo multipartes” ya suscrito con Perú y Colombia; y en tercer lugar, el establecimiento de alguna fórmula de asociación de la UE con Cuba, una vez las circunstancias lo permitan, teniendo en cuenta la incorporación de ese país al grupo ACP.

En segundo lugar, la firma de Acuerdos de Asociación supone un cambio de gran envergadura en la pauta de relaciones entre la UE y los países y grupos concernidos. Suponen oportunidades y retos de gran magnitud en materia de diálogo político y cooperación, desarrollando los mecanismos previstos en su articulado para involucrar a los actores gubernamentales y a la sociedad civil. En cuanto al comercio y las inversiones, abren una amplia agenda de políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste. Esas, a su vez, demandan nuevos enfoques e instrumentos de cooperación, a menudo más cerca de las estrategias de cooperación con países de renta media, que de la ayuda al desarrollo clásica para los países más pobres.

En tercer lugar, se logre o no completar la red de Acuerdos de Asociación, ese objetivo se inscribía en una estrategia y en un contexto internacional de décadas anteriores, y aunque siga siendo relevante, las relaciones birregionales demandan una racionalidad y estrategia renovada, que responda a los desafíos del presente, y en particular, a los que plantean los rápidos procesos de cambio de poder que caracterizan al sistema internacional contemporáneo, las nuevas realidades presentes en ambas regiones, los cambios que se observan en el regionalismo latinoamericano —tanto en sus cartografías, como en su orientación y contenidos—, y el visible reequilibrio de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe.

Entre los valores, los intereses y los riesgos globales: la racionalidad de la asociación UE-CELAC⁹¹

A partir de los elementos expuestos en las secciones anteriores, ¿Cuáles serían los fundamentos, racionalidad y funciones de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe? ¿Qué puede significar CELAC en cada una de ellas? Estos interrogantes, de los que dependería la existencia, relevancia y alcance de esa relación, admitirían cuatro grandes razones, que se formularán sobre todo como cuestiones abiertas al debate:

- a) La razón de identidad, basada en la afirmación de los valores occidentales comunes en un mundo que se anuncia como “post-occidental”;
- b) La razón cosmopolita, por la que esos tres actores darían respuestas conjuntas a los desafíos de la gobernanza global en un mundo transnacionalizado e interdependiente;
- c) La razón pragmática, vinculada a intereses económicos, por la que ambas regiones cooperarían a través de instrumentos primordialmente económicos para una mejor inserción internacional frente al proceso de desplazamiento del poder económico hacia el área Asia-Pacífico; y
- d) La razón funcional, que se basa en las exigencias de cooperación sectorial allí donde existen lógicas funcionales que así lo demandan.

91 Esta sección desarrolla y amplía algunas cuestiones planteadas en Sanahuja (2013a).

Las siguientes secciones examinarán brevemente las posibilidades y límites de cada una de esas razones o fundamentos de la relación, y las matrices de relación birregional a las que hipotéticamente podrían dar lugar cada una de ellas.

La razón de identidad: una asociación basada en los valores de Occidente

Desde sus orígenes, las Cumbres UE-América Latina y el Caribe han hecho explícita la adhesión de ambas partes a un conjunto de valores enraizados en la tradición Occidental, propios del internacionalismo liberal, pero con marcados acentos, en su caso, latinoamericanos y caribeños y europeos.

En un contexto internacional con países emergentes que no siempre comparten esos valores, y con una creciente fisonomía “post-occidental”, la definición “occidental” de estos actores ha sido y en gran medida aún es un rasgo singular de su identidad y su práctica política, y fuente de legitimidad e influencia internacional.

Fundamentar esa relación en una identidad y unos valores comunes plantea, sin embargo, una cuestión ineludible: la identidad se define en relación a terceros, al “otro” que es diferente porque no los comparte. Se ha afirmado en ocasiones que ese “otro” estaría fuera del “triángulo atlántico” y que los valores que promueven la UE y América Latina son también los que promueve Estados Unidos.

Así parece ser si atiende a la historia, el discurso y las prácticas relacionadas con los derechos humanos y la democracia, la economía de mercado o el derecho internacional y el multilateralismo. Sin embargo, la historia de las relaciones entre las tres partes parece indicar que, al menos parcialmente Estados Unidos no ha sido “nosotros”, sino “ellos”, la “otredad” o alteridad tanto para la UE como para América Latina y el Caribe, y en ocasiones Europa también lo ha sido para Latinoamérica. No es que la UE o América Latina y el Caribe se hayan enfrentado de manera permanente a Estados Unidos, pero sí han afirmado formas distintas, o matizadas, de entender lo que es Occidente y sus valores, identidad y papel como actor internacional. En particular, la UE ante su contraparte latinoamericana ha querido ser una alternativa a Estados Unidos ofreciendo un modelo social y económico distinto al modelo estadounidense. O en términos de realpolitik, se ofreció como contrapeso para que América Latina, en una

clásica estrategia de soft balancing, pudiera diversificar sus relaciones exteriores, acceder a otros mercados y por lo tanto ganar autonomía internacional. Al respecto se puede recordar que la relación birregional nace, al menos desde la parte europea, como respuesta estratégica al intervencionismo estadounidense en Centroamérica en los ochenta, o al proyecto del ALCA en los noventa.

La creación de CELAC es en este contexto un importante elemento de cambio. En parte, su aparición es la expresión de aspiraciones de mayor concertación política y de autonomía de la región frente a actores externos, en particular ante situaciones de crisis e involución política. Pero en modo alguno ello supone consensos profundos respecto a la naturaleza y alcance de la democracia en la región, que se encuentra en un proceso de redefinición a partir de la revisión de la democracia liberal que algunos países han realizado en los últimos años.

Se ha alegado que las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, por un lado, y las relaciones hemisféricas con Estados Unidos, por otro, son cada vez más parecidas. Existen, por añadidura, relaciones muy activas en cada uno de los lados de ese triángulo atlántico —siempre dos a dos, nunca los tres a la vez—, como revela la dinámica de las Cumbres de las Américas, de alcance hemisférico, y los acuerdos de libre comercio que han firmado Estados Unidos y un creciente número de países latinoamericanos y del Caribe; las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe, y los “Acuerdos de Asociación” entre ambas regiones; y la relación estratégica y las cumbres UE-Estados Unidos, en cuyo marco se han lanzado las negociaciones para un ambicioso Tratado de libre comercio del área del Atlántico Norte. Esa convergencia es más visible en cuanto al libre comercio o en materia migratoria, habida cuenta de la incidencia de esta cuestión en los procesos electorales y en la política doméstica tanto de los Estados miembros de la UE como de Estados Unidos. Sin embargo, en otros aspectos estos actores siguen teniendo enfoques muy distintos. Por ejemplo, en el enfoque de la lucha frente a las drogas ilícitas, al multilateralismo, el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la proliferación nuclear, o la agenda ambiental.

La pregunta clave es si ese papel de tercero en discordia, sobre el que construir una identidad basada en valores diferenciados, lo va a asumir ahora un actor no occidental como China u otros países asiáticos. Una relación armoniosa y mutuamente provechosa entre China, la

UE y América Latina y el Caribe, por ejemplo, podría plantearse si ésta se limitara al ámbito económico, y en particular en materia de comercio e inversiones. Sin embargo, en el ámbito del diálogo político quizás no sea factible, dadas las diferencias que existen sobre democracia y derechos humanos. Pero tampoco parece muy factible constituir a la relación UE-América Latina, con o sin la implicación de Estados Unidos, como el adalid o el ariete de la democracia y los derechos humanos frente a las autocracias asiáticas.

Si los valores compartidos van a continuar siendo, como lo fueron en el pasado, uno de los fundamentos de la relación birregional, ya no pueden darse por sentados. (Re)constituir la asociación estratégica birregional como comunidad de valores requiere algo más que su invocación genérica. En primer lugar, esos valores están hoy en debate en ambas partes, y la democracia, la acción pública para la regulación de los mercados o el alcance de la protección social son cuestiones sobre las que los viejos consensos están hoy en abierta discusión. Por ello, una fundamentación “fuerte” en los valores confronta a ambas regiones con su propia realidad y contradicciones, antes que con otras realidades y problemas. En segundo lugar, porque muchos de los valores comunes están hoy amortizados, en el sentido de que ya han sido asumidos por la mayor parte de la comunidad internacional y han dejado de tener un valor distintivo. Y en tercer lugar, la compleja y en ocasiones contradictoria relación entre intereses y valores que fundamenta las políticas exteriores y los alineamientos internacionales de ambas partes está cambiando, no sin inconsistencias, contradicciones y “dobles raseros” que ponen en cuestión los valores declarados de cada actor, y menoscaban su credibilidad internacional.

Es en este ámbito en el que resulta obligada la referencia al “Caso Snowden” o, mejor, al caso del espionaje masivo por parte de Estados Unidos y el Reino Unido, con la complicidad de las grandes empresas tecnológicas. De hecho, la denominación “Caso Snowden” no es sino una operación de enmarcado, que culpabiliza al mensajero o whistleblower y pretende exculpar a los responsables de lo que no es sino una grave violación de derechos democráticos, que como en otros casos se pretende justificar en nombre de la seguridad, y cometida además de manera extraterritorial a causa de la no ubicuidad de las comunicaciones en Internet. Este caso es la más reciente y probablemente una de las más relevantes muestras de la hipocresía y los dobles raseros

de Estados Unidos, el Reino Unido y algunos de sus aliados europeos, que en los debates sobre la gobernanza de Internet se han erigido como defensores de un marco jurídico y técnico que garantice y proteja las libertades y derechos —de los ciudadanos, pero también de sus grandes multinacionales tecnológicas— frente a las pretensiones de Gobiernos poco o nada democráticos de establecer un marco regulador de la red basado en el control estatal de la información y las comunicaciones privadas. Es evidente que las protestas de los gobiernos latinoamericanos, sin menoscabo de sus legitimidad, responden más a claves de política doméstica y a necesidades de movilización y legitimación de determinados gobiernos. Pero lo más relevante es que la supuesta superioridad moral y política de los principios liberales y la posición de Estados Unidos y sus aliados ha quedado en entredicho, y la posición de muchos países europeos ha oscilado entre la protesta hipócrita o vergonzante, el silencio cómplice, y la abierta sumisión a las exigencias estadounidenses para impedir más filtraciones y detener a Snowden, a costa incluso de la legalidad internacional.

No es sólo la gravedad intrínseca de estos hechos, probablemente mayor que el caso Wikileaks, ya que éste último afectaba a políticas gubernamentales y acciones bélicas, y el caso de las escuchas se refiere a derechos fundamentales. Más allá de su importancia intrínseca, este caso es también expresión de contradicciones y desacuerdos más profundos que ponen de relieve las dificultades para que la relación birregional pueda (re)constituirse y actuar a partir de valores supuestamente comunes, y la destrucción sistemática del “poder blando” y la legitimidad internacional que pudiera haber emanado de los valores supuestamente defendidos por algunos de estos actores.

La razón cosmopolita y la gobernanza democrática de la globalización

El fin de la era Bush y el fracaso de su política arrastró consigo los supuestos en los que se basaba: que el mundo es unipolar y podía ser gobernado institucionalizando el unilateralismo. Hubo un aspecto en el que Robert Kagan no se equivocó: Bush y sus colaboradores vivían en el planeta Marte y algunos responsables de la política europea estaban en Venus..., pero mientras tanto, en el planeta tierra y el mundo real se estaba produciendo en un proceso mucho más profundo de cambio de poder, que los “neocon” no fueron capaces de ver, entender,

o aceptar. Un proceso referido tanto a la naturaleza y a las fuentes del poder, como a la redistribución del mismo entre los actores estatales y no estatales. En ese proceso, en primer lugar, ha aumentado el peso de los países emergentes; más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias, como revela su incorporación al G-20. En segundo lugar —y éste es tal vez el cambio más importante—, el poder se ha desplazado de los Estados a los mercados y a los actores privados que operan en su seno; y, en tercer lugar, en algunos casos, ese poder se ha evaporado y nadie lo ejerce, como mostraría la crisis económica global. Ésta es, sobre todo, la expresión de graves desequilibrios en la capacidad de regulación y el ejercicio del poder en la economía política global, entre el Estado y el mercado. Se piensa a menudo que el cambio más relevante en cuanto a la distribución del poder era el reequilibrio que se estaba produciendo entre los países avanzados y los países emergentes, y la conformación de un sistema mundial multipolar. Sin embargo, la crisis parece indicar algo distinto, y más alarmante: con la globalización, en el ámbito económico y financiero el poder se habría “evaporado” en un vasto mercado global en el que ningún actor podría ejercerlo eficazmente: ni los Estados avanzados ni emergentes, cuyas opciones se ven limitadas por la integración financiera global, ni las firmas privadas, que se ven afectadas por la crisis y la inestabilidad que de muchas maneras ellas mismas contribuyeron a desencadenar. Para los países emergentes, que siguen viendo el sistema internacional a través del prisma de los tradicionales equilibrios de poder y de las miradas nacionales, y que creyeron poder aumentar su influencia y al tiempo aislarse de esos procesos, se trata de un doloroso aprendizaje, y debería contribuir a alentar una participación más activa en la gobernanza global.

Todo ello puede verse, en última instancia, como problema esencialmente político: cómo articular una acción colectiva internacional eficaz, y cómo crear normas e instituciones representativas y legítimas para que puedan afrontarse adecuadamente “riesgos globales”. Ante ellos, es más necesario que nunca crear mecanismos eficaces y legítimos para la gobernanza global, a través de un “nuevo multilateralismo” que sea capaz de democratizar las organizaciones internacionales, dando un papel más relevante a los países emergentes y en desarrollo, pues sin ellos, o contra ellos, no habrá salida a la crisis. El

hecho de que el G-7 fuera sustituido apresuradamente por el G-20 así lo indica. Pero no se pueden obviar que tanto el G-20 como las organizaciones internacionales que han de ejecutar sus mandatos siguen teniendo serias carencias en cuanto a su eficacia, representatividad y legitimidad.

Las Cumbres de las Américas han tratado una agenda básicamente hemisférica, aunque incluya temas con implicaciones globales, como el del narcotráfico o el desarrollo sostenible. Sin embargo, uno de los objetivos expresos de la Asociación Estratégica UE-América Latina y el Caribe y de las Cumbres birregionales ha sido la concertación de posiciones en los foros internacionales. Ello suponía el reconocimiento mutuo de la creciente estatura política como actores globales tanto de una América Latina y Caribe como de una UE más integrados y con mayor autonomía internacional. Al tiempo, reflejaba la voluntad política de ambas partes de utilizar la relación interregional como estrategia de política exterior para incidir en los procesos de globalización; para promover el multilateralismo eficaz; para asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales; y para mejorar la gestión de los riesgos de alcance global generados por las dinámicas y procesos transnacionales que nos afectan.

Sin embargo, tanto en la UE como en CELAC existen visiones muy distintas en torno a la agenda multilateral: en torno a la reforma del Consejo de Seguridad, al desarme y control del armamentos, a la arquitectura financiera internacional, las respuestas a la crisis, o la responsabilidad de proteger o al proteger, por citar algunos ejemplos. En cierta medida, podría alegarse que en torno a este asunto ocurre lo que en el célebre filme *Rashomon* de Akira Kurosawa: hay consenso sobre la importancia del multilateralismo eficaz, pero ese concepto no significa lo mismo para los distintos actores, que habrían desarrollado su enfoque o narrativa diferenciada del multilateralismo y la gobernanza global, basada en su particular experiencia histórica, definición de intereses, valores e identidad⁹². Y esas aproximaciones no coinciden, lo que dificulta la cooperación en este ámbito. América Latina ha expresado su preferencia por un multilateralismo en unos casos de carácter defensivo, centrado en la defensa de la soberanía y la no intervención y en reclamar recursos a los países ricos, y en otros

92 Sobre el significado y efectos del “efecto *Rashomon*” en las relaciones internacionales, véase Sanahuja 2013b.

casos es un multilateralismo revisionista, que aboga por modificar reglas e instituciones multilaterales asimétricas y/o hegemónicas. La Unión Europea, por otro lado, se adscribe en ocasiones al tradicional multilateralismo hegemónico de Estados Unidos, y en otros casos, entiende el multilateralismo desde una perspectiva normativa y de valores, proyectando su propia experiencia de integración y multilevel governance, en aras de un multilateralismo más efectivo para la gobernanza global.

A ello se suma otra cuestión: en ambas regiones hay dificultades para el acuerdo derivadas de la preferencia de algunos países por una actuación internacional individual, antes que por la concertación de posiciones en sus respectivas regiones; la UE y su política exterior y de seguridad común, en un escenario de creciente fragmentación del poder europeo, de paradójico ninguneo de las instituciones de Bruselas y de sus competencias, reforzadas a través del Tratado de Lisboa, por parte de los Estados que las han creado, e incluso de “renacionalización” de políticas, no son el mejor ejemplo de ello (Martínez de Rituerto 2011; Torreblanca 2011; Sanahuja 2012b). CELAC o UNASUR, en el ámbito sudamericano, siendo plataformas de concertación efectivas en la propia región, no los son para los asuntos globales, y ni tienen el objetivo, ni las competencias o recursos para dar a Suramérica o a América Latina y el Caribe el papel de actores globales. No existe, por ejemplo, un “grupo ABM”, pues Argentina, Brasil y México, ni siquiera conciertan entre sí sus posiciones en el G20, y menos aún con el resto de los países latinoamericanos.

En este ámbito, la aparición de CELAC puede suponer cambios relevantes, dependiendo de dos variables. En primer lugar, del alcance del proceso de concertación de políticas y la cohesión que logre generar “latinoamericanizando” las políticas exteriores de los Estados parte. En otros términos, en la medida que sitúe las políticas exteriores en un marco común, que aunque reduzca la autonomía de cada Estado, amplíe su influencia. En segundo lugar, de su articulación institucional y su contribución para dotar a la región en su conjunto de actorness o de la condición y atributos de actor internacional. Esa actorness afectaría tanto a los equilibrios y la naturaleza del dialogo con la UE, como a la capacidad de CELAC para incidir en las estructuras del sistema internacional, y del “poder estructural” que en ellas radica.

CELAC, en efecto, puede limitarse a ser un “Grupo de Río ampliado” y por lo tanto un mecanismo de diálogo y concertación de políticas exteriores allí donde puede existir acuerdo, o ser el marco en el que la región se de a sí misma los atributos de esa actorness o condición de actor, de los que ahora carece pero que sí se observan en la UE, como grupo regional más evolucionado y consolidado. Obviamente, el análisis de la condición de actor (actorness) de los grupos regionales es inherentemente problemático, ya que no se pueden utilizar las categorías habituales propias del Estado-nación y se precisa de una caracterización específica. Siguiendo a Bretherton y Vogler (1999), esa condición de actor dependería de la “presencia” y “capacidades”, y en particular de atributos como el compromiso compartido con un conjunto de valores y principios: de capacidad efectiva para identificar intereses comunes y las consiguientes prioridades políticas, así como la capacidad de formular políticas coherentes para alcanzarlos; de la capacidad para negociar con otros actores; de la disponibilidad y capacidad de utilizar instrumentos de política; y de la existencia de mecanismos de legitimación interna de las prioridades y los procesos decisorios en la política externa. De forma más concreta, en los términos del modelo originalmente planteado por Jupille o Caporaso (1998), se resumen en: a) reconocimiento externo e interno, en referencia a la aceptación por parte de los propios miembros y de otros actores como actor diferenciado e interlocutor legítimo; b) autoridad, en referencia a la base jurídico-institucional, atribución de competencias, estructuras de decision making ...; c) autonomía respecto de sus miembros, en la medida que se diferencie a la entidad regional y sus estados miembros, y exista una base jurídica que establezca órganos propios y diferenciados y les atribuya la capacidad de adoptar acuerdos y normas propias; y d) cohesión del grupo regional en cuestión, en referencia a la capacidad de llegar a acuerdos y formular políticas consistentes, para lo que es necesario que existan, a su vez, acuerdos básicos respecto a preferencias y valores.

Existen incentivos importantes para una acción más coordinada, que daría a las partes más influencia en las estructuras en cambio del sistema internacional, como rulemakers de dicho sistema, en un momento en el que se incrementan las interdependencias y riesgos globales, se redistribuyen las capacidades materiales y se redefinen las reglas, las instituciones y las ideas en las que se sustentan las estructuras y

el poder estructural. De ahí la relevancia de un diálogo político más metódico, que se constituya como espacio de socialización y aprendizaje conjunto. Ese diálogo debe contribuir a la definición de una visión global compartida; dar lugar a un proceso de consulta más sistemático y a una actuación más predecible de las partes. Debiera servir también para el seguimiento y evaluación de la actuación en los foros multilaterales y en agendas temáticas de interés mutuo, incentivando mayores grados de concertación.

La agenda de las drogas ilícitas representa un ámbito concreto en el que se pondrá a prueba el papel de la relación UE-CELAC para redefinir las reglas en las que descansa la cooperación internacional en este ámbito, por naturaleza de alcance transnacional. América Latina y el Caribe y la UE han sido actores clave tanto en la producción y consumo, como en la definición de una enfoque político y jurídico prohibicionista liderado por Estados Unidos, que sin embargo parece haber empezado a desmoronarse. El fracaso absoluto de la “guerra contra las drogas”, la asimetría con la que se distribuyen sus elevados costes entre productores, consumidores y lugares de tránsito, el cambio de actitud ante determinadas drogas en algunos países de consumo, ahora más abiertos a su legalización —con el importante precedente que supone la reforma legal adoptada en Uruguay en relación a la marihuana en agosto de 2013—, y las posiciones comunes que sobre este asunto parece alcanzar América Latina y el Caribe, a través de CELAC, reclaman un diálogo abierto y franco sobre esta cuestión, y la redefinición de los consensos internacionales y las reglas vigentes al respecto.

La razón pragmática: triangulación para mejorar la inserción internacional frente al desplazamiento hacia Asia del poder económico mundial

Como se ha subrayado, uno de los principales procesos de cambio en el sistema internacional es el rápido desplazamiento del poder económico hacia Asia, y la irrupción, en pocos años, de unos mil quinientos millones de personas a la fuerza de trabajo global. Es un proceso que significa profundas transformaciones productivas y en las sociedades y obliga a mejorar la inserción internacional de todos los actores.

En ese objetivo las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe pueden jugar un papel decisivo. Para América Latina y el Caribe la

UE y Estados Unidos, aunque puedan ser áreas en declive en relación al ascenso de Asia, continúan siendo los mercados más importantes para sus exportaciones, y los de mayor renta per cápita. Son también la principal fuente de IED, en particular en sectores manufactureros y de servicios, en energías renovables y en medio ambiente, y en otras actividades asociadas a un mayor contenido tecnológico y con gran potencial exportador. En esos campos se observa ya la aparición de cadenas de valor intra e inter - regionales con potencial de crecimiento, dada la complementariedad de las economías de ambas regiones. Son, por lo tanto, socios de gran relevancia para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología. Algo similar puede plantearse en relación a la cooperación económica avanzada y en campos relevantes para las agendas de competitividad que la región ha de promover, como la educación superior, y los programas nacionales de I+D+I.

En segundo lugar, el ascenso de América Latina y el Caribe, en un contexto de recesión en los países avanzados, tiene mayor atractivo como destino de exportaciones y flujos de IED, y en relación a esta última, la región ya no es sólo receptora y el ascenso de las “multilaterales” es un hecho a reseñar.

En tercer lugar, en relación a los mercados emergentes de Asia y a Estados Unidos, a través de las propuestas de “megacueros” como el Acuerdo Transpacífico, y el Acuerdo de Comercio e Inversiones del Atlántico Norte, existe un importante potencial de triangulación económica que vindica la estrategia, planteada desde ambas regiones, de promover una red de Acuerdos de Asociación. De hecho, la estrategia de acuerdos comerciales que han perseguido distintos actores de la región ha creado una base adecuada para la triangulación productiva, en particular en los países latinoamericanos que han firmado acuerdos con la UE y con Estados Unidos y al tiempo siguen formando parte de esquemas de integración regional. Es evidente que existen costes de oportunidad —en particular, los acuerdos de libre comercio “Sur-Norte” han debilitado la integración latinoamericana “Sur-Sur”— y las estrategias seguidas por la “Alianza del Pacífico” y lo que empieza a ser un “Mercosur ampliado” son muy distintas, y es difícil valorar, más allá de los frecuentes apriorismos ideológicos, cuál es la más adecuada como estrategia de desarrollo y como fundamento de esa triangulación.

Por otro lado, en este ámbito existen riesgos que no deben ignorarse. Si la relación birregional solo está presidida por estas lógicas económicas, lo que se observa con claridad —al menos en la UE— es el auge de políticas de apoyo a las empresas de corte neo-colbertista, en algunos casos centradas en la “marca-país” y marcadas por el nacionalismo económico y una visión esencialmente geoeconómica (Martinigui y Youngs 2012). Estas políticas pueden alentar una lógica competitiva entre gobiernos que actúa como fuerza de fragmentación y división, lo que es particularmente dañino en el caso de la UE y por ende de la relación birregional.

Un riesgo adicional es el que supone la primacía de las agendas e intereses económicos frente a los valores democráticos que caracterizarían a la relación birregional. Supondría una deriva de la relación hacia un patrón o modelo que ya se conoce: es la que la UE ya tiene con algunos países asiáticos y en particular con China, a quien se hacen pocas preguntas en materia de democracia o derechos humanos. ¿Es ese es el tipo de relación que la UE desearía tener con Latinoamérica y el Caribe, y a la inversa? Nacionalismo económico y primacía de los intereses comerciales, en suma, pueden ser factores que debiliten o tornen disfuncional el diálogo político a partir de los valores democráticos que se les suponen.

La razón funcional: una relación triangular para la cooperación temática avanzada y flexible

Más allá de esas lógicas, existen intereses compartidos e interdependencias de coste recíproco que, de manera creciente, demandan una amplia agenda de cooperación temática avanzada, acorde a las nuevas demandas de cooperación propias de los PRM. En cualquier caso, es importante subrayar que esta cooperación, por responder a agendas específicas, puede discurrir con relativa autonomía respecto del diálogo político de alto nivel de las Cumbres, y para hacerla viable podría ser suficiente establecer mecanismos de carácter eminentemente técnico protagonizados por altos funcionarios. Algunos de los elementos de esa agenda renovada serían los siguientes:

La agenda que se deriva de los tratados de libre comercio en materia de promoción del comercio y la inversión de calidad social y ambiental; de políticas de competitividad; de medidas para abordar las asimetrías y costes del ajuste; y de apoyo a la reforma institucional y a la mejora de los marcos regulatorios.

Las políticas de cohesión social, con énfasis en el empleo decente, las políticas sociales, los derechos humanos y las acciones en favor de la igualdad por razones de género, etnia, o cualquier otro factor de discriminación.

El apoyo a la integración regional, que como se indicó se configura como instrumento relevante para la mejora de la competitividad internacional, a través del apoyo a la adopción de normas y políticas comunes, la mejora de la infraestructura física y la conectividad, así como para la coordinación de políticas y la provisión de bienes públicos regionales.

La cooperación en materia de conocimiento y el establecimiento de un “Espacio UE-ALC del conocimiento” en las áreas de ciencia y tecnología; innovación y transferencia tecnológica al sector productivo; y la conformación de un espacio común de educación superior y de formación profesional.

La conservación del medio ambiente, la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático —reducción de emisiones, mitigación y adaptación—, la eficiencia energética y la mejora de la matriz energética a través del desarrollo de energías renovables.

La cooperación para afrontar conjuntamente dinámicas transnacionales que afectan a la seguridad y el bienestar de las sociedades de ambas regiones, como el tráfico de drogas ilícitas, la delincuencia internacionalmente organizada, o las migraciones internacionales.

La cooperación para promover los objetivos internacionales de desarrollo, más allá de los ODM, a partir de la reforma de la política europea de desarrollo y de la especificidad y el potencial de los PRM y su creciente implicación en la Cooperación Sur-Sur.

A modo de síntesis final, que estas razones se afirmen en mayor o menor medida puede dar lugar a distintos modelos o matrices de relación birregional, y dependerá de los actores de la misma cuál ha de ser la más importante o de qué manera se combinan unas y otras, que potencialidades pueden materializarse ... y qué riesgos evitarse. De manera estilizada, serían los siguientes:

Una relación birregional que pugna por preservar los valores de Occidente en un mundo paulatinamente multipolar, o asiático, chino, o post-occidental —puede elegirse el calificativo que más se acomode

a los escenarios, visiones, temores o miedos de cada lector...—, que con ello se situaría en un “triángulo Atlántico” más cerca de Estados Unidos, en lucha consigo misma para afirmar esos valores frente a “desviaciones”, y tomando partido de manera abierta y militante ante las nuevas pugnas ideológicas y de “modelos” del siglo XXI.

Una asociación para promover la gobernanza global y gestionar los riesgos globales en un mundo cada vez más globalizado, interdependiente y complejo, cuya gestión sobrepasa las capacidades de los Estados-nación ... abogando por la reforma y fortalecimiento de las instituciones multilaterales, pero que sin ceder poder a los actores emergentes y sin acuerdos concretos puede ser un factor de división y tornarse retórica irrelevante.

Una asociación pragmática basada en intereses económicos que trata de mejorar la posición de sus miembros en el proceso de desplazamiento de la producción y las finanzas globales hacia Asia-Pacífico, pero que en nombre de esos intereses puede convertirse en un mero mecanismo de la competencia geoeconómica global, dejando atrás su identidad social y política distintiva, y malbaratar una de las fuentes de su “poder blando” y su influencia internacional como actores normativos.

Una relación de menor entidad para la gestión de una cartera de programas de cooperación en áreas de interés mutuo, no muy distinta del manejo convencional de las carteras de política exterior... y que sin el necesario impulso político puede dar lugar a una pauta de relaciones rutinaria y en declive.

...y no debe descartarse la desaparición o degradación de la relación birregional si, ante la fragmentación o falta de cohesión de ambos actores regionales, se tiende a una “renacionalización” de las políticas exteriores y al surgimiento de un “bilateralismo complejo” como pauta básica de la relación entre ambas regiones.

Como se indicó al inicio de esta sección, el propósito de estas hipótesis no es otro que alentar la reflexión y el debate sobre el sentido, racionalidad, metas y estrategias de largo plazo de una asociación birregional que necesita cambios. Los impone el reequilibrio de la relación birregional, las transformaciones que experimenta el regionalismo europeo y latinoamericano, y la necesidad de encontrar un sentido de pro-

pósito y una “narrativa” convincente y movilizadora para los actores políticos, económicos y sociales de ambas regiones. Existe una “fatiga de la relación” entre la UE y América Latina y el Caribe y riesgos para su futuro, pero no parece haber duda de que ésta sigue siendo una relación necesaria, y deseable. Y no faltarían razones para promoverla: las que integran las cuatro proposiciones o ejes de la cooperación y el diálogo entre la UE y América Latina y el Caribe que, con su potencial y sus riesgos, se han planteado aquí como posibilidades de una racionalidad “fuerte” para una relación birregional renovada.

BIBLIOGRAFÍA

- BONILLA, A. y Ortíz, M. S. (comps.) (2012). De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. San José, FLACSO – SEGIB
- BRETHERTON, Ch. y Vogler, J. (1999). The European Union as a global actor. Londres, Routledge
- DABÈNE, O. (2009). The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations. Londres, Palgrave Macmillan
- GARDINI, G. L. (2011). “Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration”, in G. L. Gardini and P. Lambert. Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism. Londres, Palgrave Macmillan, pp. 235-254
- GRATIUS, S. y Sanahuja, J. A. (2013). “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, Política Exterior nº 151, enero-febrero, pp. 144-154
- JUPILLE, J. Y Caporaso, J. A. (1998). “States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics”, en Rhodes, C. (ed.) The European Union in the World Community, Boulder, Lynne Rienner, pp. 213-229.
- KHANNA, P. (2009). The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century. Nueva York, Random House
- MCDONALD, K. y Tuckert, A. (eds.) (2009). Postneoliberalism in the Americas. Londres, Palgrave Macmillan
- MAHBUBANI, K. (2009). The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East. Nueva York, Public Affairs
- MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. (2011). “La crisis sentencia la política exterior”, El País, 22 de noviembre, p. 6

- MARTINIGUI, A, y R. Youngs (2012). Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica. Madrid, FRIDE
- OCDE (2010). Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth. París, Development Centre, OECD
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013. Nueva York, PNUD
- RIGGIROZZI, P. Y Tussie, D. (eds.) (2012). The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America. Dordrecht, Springer.
- SANAHUJA, J. A. (2012a). Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2012/05, Global Governance Series
- _____ (2012b). “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuela Mesa (Coord.), Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-83
- _____ (2012c). “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (Ed.) América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150
- _____ (2013a). Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Hamburgo/Santiago de Chile, Fundación EU-LAC
- _____ (2013b). “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº 101, abril, pp. 27-54
- _____ (2013c). “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Manuela Mesa (coord.), El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100

- SERBIN, A. (2011). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". Francisco Rojas Aravena (ed.). América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98
- THE ECONOMIST (2013). "Emerging economies: when giants slow down", 27 de julio
- TORREBLANCA, J. I. (2011). La fragmentación del poder europeo. Barcelona, Icaria/Política Exterior
- YOUNGS, R. (2010). Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance. Londres, Profile books
- ZAKARIA, F. (2008). The Post-American World. Nueva York, W. W. Norton & Company