



José Antonio Sanahuja

La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica



FUNDACIÓN EU-LAC 2015

Hagedornstraße 22
20149 Hamburgo, Alemania
www.eulacfoundation.org

AUTOR :

José Antonio Sanahuja

REVISIÓN Y EDICIÓN DE TEXTO:

Arturo Esquivel y Viviana Lozano

DISEÑO GRÁFICO: tinakoeppert.de

IMPRESIÓN: SCHARLAU GmbH

DOI: <http://dx.doi.org/10.12858/0115es1>

Este Estudio fue financiado por la Fundación EU-LAC. La Fundación EU-LAC es financiada por sus Estados miembros y la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad únicamente de los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, sus Estados miembros o la Unión Europea.

Esta primera edición de 100 ejemplares se terminó de imprimir en marzo de 2015.

Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o de investigación siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial.

En tal caso le rogamos se comunique con nosotros mediante nuestro correo electrónico: info@eulacfoundation.org

AGRADECIMIENTOS

Este documento, elaborado por José Antonio Sanahuja, parte de una versión inicial sometida a discusión en los foros birregionales convocados por la Fundación EU-LAC (Bruselas, San José de Costa Rica, Hamburgo y París) de abril a junio de 2014, y en un seminario con altos funcionarios de ambas regiones realizada en noviembre de 2014 en San José de Costa Rica.

El autor agradece los aportes del Embajador Jorge Valdez, de Bettina Trueb y de Arturo Esquivel, así como de otros interlocutores de los Estados miembros y de las instituciones europeas y de América Latina y el Caribe, y de centros académicos y de la sociedad civil que han participado en dichos foros, así como de los participantes en la consulta virtual realizada por la Fundación en octubre de 2014. Las opiniones y juicios que aquí se expresan son de la exclusiva responsabilidad del autor y de ningún modo representan la posición de la Fundación o de sus miembros, o de los participantes en los foros y la consulta citados.

José Antonio Sanahuja es miembro del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (España).

ÍNDICE

La UE y CELAC:
Revitalización de una relación estratégica

SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS..... 08

Prólogo..... 10

Resumen Ejecutivo..... 20

Introducción. Hacia la segunda Cumbre UE-CELAC (2015):..... 23

la relación birregional en un escenario de cambio

– Elementos de cambio en el escenario global y regional..... 23

– Los propósitos de este documento de reflexión..... 26

1 El sentido y alcance de la relación birregional..... 28

en un mundo en transformación

– Cuatro décadas de relación institucionalizada..... 28

una Asociación Estratégica Birregional: un balance

– Interregionalismo y Acuerdos de Asociación:..... 29

fin de ciclo y nuevo horizonte estratégico

– Un contexto internacional en transformación..... 30

dos regiones en cambio

– CELAC: concertación regional y proyección..... 31

externa de América Latina y el Caribe

– CELAC y las relaciones birregionales..... 34

– Una relación birregional en busca de relevancia y sentido..... 34

– Una asociación basada en valores compartidos..... 36

– ... en la que los consensos birregionales están en cuestión..... 36

– Una asociación para mejorar la gobernanza global:..... 38

posibilidades y obstáculos

– Intereses económicos y alineamientos estratégicos..... 39

¿Convergencia o alejamiento?

– Una Asociación para la cooperación respondiendo..... 40

a interdependencias e intereses mutuos

– Los riesgos del declive de la relación birregional y..... 42

un “bilateralismo fragmentado”

– Actores sociales y sociedad civil:..... 42

partícipes sin reconocimiento adecuado

– Propuestas para la II Cumbre UE-CELAC:..... 43

un diálogo político reforzado con claro carácter estratégico

– Relevancia, legitimidad y eficacia del diálogo político:.....	44
responder a las demandas ciudadanas y los desafíos de un contexto en cambio	
– Algunos criterios de actuación para el relanzamiento de las relaciones.....	46
2 Malestar en la democracia y renovación del contrato social:.....	48
retos para el diálogo político birregional	
– Democracia, ciudadanía y derechos humanos:.....	48
la cambiante agenda birregional	
– “Malestar en la democracia”:.....	49
un problema birregional, aunque con distintas causas y dinámicas	
– La Unión Europea: malestar social y crisis de identidad.....	51
– Más allá de los procesos electorales:.....	52
los desafíos de la ciudadanía civil y social en América Latina y el Caribe	
– El desafío democrático del ascenso de las clases medias.....	57
– Seguridad ciudadana: retos para la gobernanza democrática.....	59
3 Regionalismo, “mega-acuerdos” comerciales y relaciones birregionales.....	60
– Dos regiones en proceso de reacomodo en la economía política global.....	60
– Visiones diferenciadas y marcos comunes en el regionalismo.....	62
latinoamericano y europeo	
– El nuevo “mega-regionalismo”: tensiones con el multilateralismo.....	63
y la gobernanza de la producción y el comercio mundial	
– Los mega-acuerdos comerciales: el significado geopolítico.....	65
– Impacto y significación para la relación birregional.....	67
– La Alianza del Pacífico y Mercosur: opciones y alternativas.....	68
4 La gobernanza del desarrollo global:.....	70
cambio climático y objetivos post-2015	
– América Latina y el Caribe y la UE ante la gobernanza global.....	70
del desarrollo sostenible: medio ambiente, clima y energía	
– Diálogo birregional y cooperación multilateral:.....	71
hacia la Cumbre del Clima (2015)	
– Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe:.....	74
entre los ODM, los riesgos globales, y las agendas de renta media	
– Nuevos enfoques de la UE: el “Programa para el Cambio” y la.....	76
“graduación” de los PRM	
– El ascenso de la Cooperación Sur-Sur en América Latina:.....	77
nuevos actores e instrumentos	
– Más allá de 2015: la UE y América Latina y el Caribe ante.....	79
la agenda global de desarrollo post-ODM	
ANEXO: PARTICIPANTES EN LOS FOROS DE.....	82
REFLEXIÓN Y CONSULTA EN LÍNEA	

SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS

ALBA-TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos

ALCSA: Área de Libre Comercio Suramericana

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

AP: Alianza del Pacífico

ASEAN: Asociación de Naciones de Asia Sudoriental

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAF: Corporación Andina de Fomento –
Banco de Desarrollo de América Latina

CELAC: Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe,
Naciones Unidas

CEPR: Center for Economic Policy Research

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas
sobre Cambio Climático

COP: Conference of Parties, Conferencia de las Partes (CMNUCC)

CRA: Contingency Reserve Agreement, Acuerdo
Contingente de Reservas (de los BRICS)

CSS: Cooperación Sur-Sur

FMI: Fondo Monetario Internacional

ICD: Instrumento de Cooperación al Desarrollo

IED: Inversión Extranjera Directa

INTAL: Instituto de la Integración de América Latina

LAIF: Latin American Investment Facility,
Facilidad de Inversión de América Latina

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

Mercosur: Mercado Común del Sur

NAFI: Nueva Arquitectura Financiera Internacional

NDB: New Development Bank, Nuevo Banco de Desarrollo (de los BRICS)

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de Estados Americanos

OECS: Organization of Eastern Caribbean States

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OMC: Organización Mundial de Comercio

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRM: Países de Renta media

PRMA: Países de Renta Media-Alta

PRMB: Países de Renta Media-Baja

RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership, Asociación Económica Regional Integral

SELA: Sistema Económico Latinoamericano

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

SPG: Sistema de Preferencias Generalizadas

SUCRE: Sistema Unitario de Compensación Regional

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership, Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión

TTP: Trans-Pacific Partnership, Acuerdo Transpacífico

UE: Unión Europea

Unasur: Unión de Naciones Suramericanas

PRÓLOGO

América Latina, el Caribe y la Unión Europea emprendieron en 1999 el camino a lo que se calificó como “asociación estratégica birregional”. Se trataba de un proyecto ambicioso que buscaba crear un gran espacio de libre comercio entre las dos regiones a través de los denominados acuerdos de asociación con los diversos grupos subregionales, en el lado de América Latina y del Caribe y con la Unión Europea como contraparte.

Pero la asociación estratégica planteada no agotaba sus objetivos en la dimensión comercial. Tenía el propósito de configurar un modelo socio-económico sostenible que garantizara la erradicación de la pobreza y el desarrollo de las dos regiones a través de un diálogo político cada vez más fluido y de la cooperación, situándose en ese marco la intensificación de las relaciones comerciales. Es así como se manifestó la convicción de que la acción y el compromiso conjuntos representaban un valor agregado efectivo en el tratamiento de temas en la agenda birregional y global.

Un modelo socio-económico sostenible implica alcanzar en ambas regiones el objetivo de la cohesión y la inclusión social, a la vez que se afirma la voluntad de una mayor coordinación en los foros multilaterales, donde se gestiona la agenda global, entre otros, con miras a resguardar y promover principios y valores comunes a las dos regiones, como son la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, y un entorno propicio para la sostenibilidad del desarrollo que perseguían ambas regiones.

Importantes han sido los avances y los logros en los quince años transcurridos para la asociación estratégica, pero también importantes han sido los cambios de diversos órdenes que han impactado en ella. Por lo pronto, los acuerdos de asociación previstos en buena parte ya han sido alcanzados y si bien no cubren aún la totalidad de los países de América Latina y el Caribe, como reconoce este estudio esos acuerdos ya no parecieran ser objetivo suficiente para inspirar y propulsar una asociación estratégica. Los objetivos de ampliar y promover los accesos comerciales en buena cuenta se han expandido a través de múltiples entendimientos que no solamente vinculan a las dos regiones, sino a países que forman parte de cada una ella con otras partes del mundo.

Se suma a ello el complejo período por el que atraviesa la Unión Europea, donde coinciden una lenta recuperación de la crisis financiera y el persistente riesgo de deflación con una triple recaída recesiva, con la aparente erosión en importantes sectores ciudadanos de la confianza en las instituciones europeas, lo que parecería ser resultado del desencanto de no encontrar más en la UE —especialmente en los jóvenes— lo que fue aquella motivadora promesa de mayores libertades y oportunidades que tanto entusiasmo produjo en el pasado. Por el contrario, la gestión de crisis y los ajustes requeridos en ese marco por la sociedad de bienestar han conducido a que se quiera responsabilizar a las instituciones europeas del prolongado y abultado desempleo, de los apremios financieros y de lo que percibirían sectores ciudadanos como un déficit democrático, llegando a su expresión más notoria el pasado mes de mayo, cuando los partidos que sustentan plataformas euroescépticas alcanzaron resultados sin precedentes en las elecciones al Parlamento Europeo.

Este escenario termina de configurarse con la emergencia de fuerzas centrífugas dentro del proceso europeo, todo lo que contribuye a transmitir —más allá de la realidad objetiva— la sensación de una crisis que alcanza la propia esencia de lo que hasta recientemente era reconocido hasta por sus críticos como el modelo más exitoso —y ambicioso— de integración en la historia.

América Latina, por su parte, vive un período inédito desde diversas perspectivas. De una parte, registra un mayor grado de autonomía respecto de los Estados Unidos, la tradicional potencia hegemónica en la región, proyectando un comportamiento internacional más asertivo e independiente que, entre otros aspectos, la lleva a promover nuevas dinámicas de integración, coordinación y cooperación regional. Pero además, ello sucede en un contexto regional caracterizado por la diversidad de perspectivas entre los respectivos gobiernos de esa región respecto a las modalidades de inserción de cada país en el mundo, produciendo un mosaico multicolor en cuanto a posturas y comportamientos.

Asimismo, la región, en especial en los últimos tres lustros, tuvo un crecimiento económico sin precedentes al amparo de la demanda de materias primas requerida por el crecimiento de los nuevos actores globales, en especial de China, y en alguna medida por el crecimiento de la demanda interna. Junto con ello, se aplicaron de manera general políticas sociales progresistas, que han tenido un significativo impacto en la mejora de indicadores sociales, especialmente de pobreza y otros, aunque la vulnerabilidad en amplios sectores continúa siendo significativa y la desigualdad, a pesar de haberse registrado mejoras significativas, sigue en niveles demasiado elevados y se mantiene como una asignatura pendiente para la región.

Pero el crecimiento no ha sido igual en todos los casos. En un importante número de Estados del Caribe, por ejemplo, el rendimiento económico ha estado por debajo de los promedios regionales y, en casos determinados, han producido escenarios de aguda contracción y alto endeudamiento dejando escaso margen para una recuperación que no perjudique la gobernabilidad.

También dentro de los países de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CE-LAC) beneficiarios del crecimiento de la última década hay también una marcada diferenciación a nivel de indicadores macroeconómicos y de la respectiva capacidad de respuesta frente a una economía global que se desacelera y produce aprehensión en unos y en otros, pues la América Latina —y de manera especial América del Sur— es tal vez hoy más dependiente que antes de una estructura productiva fundada en materias primas, sin haber conseguido hacer de los años de bonanza la base para diversificar su estructura productiva, especialmente mediante mejoras en la productividad de sus pequeñas y medianas empresas, que continúan siendo las mayores generadoras de empleo.

Además, nuevos actores internacionales gravitan hoy de manera destacada en los flujos de comercio, inversión, financiamiento y del conocimiento a nivel mundial, creando nuevos desafíos, oportunidades e interdependencias a cada una de las dos regiones. Ello añade complejidad a este escenario pues tanto la UE como América Latina y el Caribe parecieran priorizar las aparentes opciones que ofrecen las nuevas economías emergentes, en particular China, con lo que se introduce una nueva variable de análisis en los propósitos de vinculación birregional UE-ALC.

La UE reconoce a China como uno de los diez países que son sus socios estratégicos.¹ Como tal tiene un nivel de dialogo privilegiado con esa potencia que solamente parece estar abierto a otros nueve países. Pero las necesidades de posicionamiento en el importante mercado chino determinan que los países de la UE continúen privilegiando su proyección nacional, mientras que los países de ALC, reunidos en CELAC, acaban de concluir el I Foro Ministerial China-CE-LAC,² donde se ha aprobado una Declaración y un ambicioso Plan Quinquenal de Cooperación que abarca áreas y objetivos político-diplomáticos, económicos, comerciales y financieros, de ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura y asuntos sociales.

En todo este contexto de cambios, tanto globales como en cada una de las dos regiones y en la relación entre ellas, es sensato preguntarse si es aun pertinente el proyecto de una asociación estratégica UE-CELAC. Ciertamente, los valores que inspiraron y sostienen la asociación permanecen válidos y como propone este estudio pudieran requerir de una actualización dotándolos de un mayor impulso político que dinamice una agenda para evitar que esos principios y valores se lleguen a perennizar en expresiones simbólicas carentes de verdadera significación. En la Fundación EU-LAC estimamos que la asociación estratégica birregional no solamente sigue siendo deseable. Más aún, consideramos que hoy resulta de mayor urgencia que en 1999. Los cambios globales registrados suponen desafíos que por su naturaleza y magnitud ninguna de las dos regiones parecería poder confrontar de manera exitosa y comprehensiva aisladamente, sin comprometer en ello la esencia de sus valores. En un caso o en otro, recuperar competitividad en el mundo globalizado produce urgencias, presiones y tendencias que podrían llevar a comprometer el bienestar general o agravar aun más las condiciones de

1 Los otros son Brasil, Canadá, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y los Estados Unidos.

2 Beijing, 8 y 9 de enero de 2015.

desigualdad y exclusión existentes, situación que ciudadanía y gobiernos de ambas regiones pueden conjuntamente prevenir.

Por el contrario, las posibilidades para superar estos desafíos se debieran acrecentar dentro de una estrategia común de mutuo beneficio que debiera permitir, además, aprovechar las oportunidades del mundo globalizado. No sería por lo tanto una asociación excluyente de los vínculos que cada región pueda tener con terceros, pero sí funcional a potenciar los beneficios que se esperan de ellas. Todo ello, sin embargo supone que esa asociación asuma en definitiva su carácter estratégico y se desplace progresivamente pero con claro derrotero hacia una visión global genuinamente compartida.

Esa es la premisa que inspira este documento y la decisión de la Fundación de emprender la reflexión que lo ha nutrido. En ese sentido, la visión singular y complementaria que puede ofrecer la vinculación UE-CELAC en un mundo en plena transformación permite abordar las temáticas emergentes de manera inclusiva, buscando sinergias entre gobiernos, el sector privado, universidades, sindicatos y la sociedad civil. Las convergencias y los valores comunes sientan las bases para una proyección exitosa de la asociación birregional en los años venideros, por lo que deben preservarse y capitalizarse. Sin embargo, son tan sólo los cimientos de un esfuerzo conjunto por construir una asociación futura aun más robusta que enfrente de la mejor manera los retos que emergen de la cambiante coyuntura internacional³ y que aproveche las potencialidades que hacen de la asociación aun más deseable.

A manera de ilustración, la apuesta de la Unión Europea por el sustento de la educación superior y de la innovación, enmarcada en su Estrategia 2020, abre ventanas de oportunidad para los países de la CELAC en cuanto a la intensificación de la cooperación en estas temáticas, fortaleciendo la alta calificación de las sociedades de ambas regiones, la vinculación universidad-investigación-empresa, la internacionalización de las PYMES mediante su integración en cadenas de valor, el aprovechamiento de la complementariedad demográfica, y en general, la competitividad birregional y su proyección global.

Por su parte, el continente latinoamericano, encarnado por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), reconoce explícitamente la importancia de estas temáticas y traza una hoja de ruta para trabajar conjuntamente en ellas, como lo establece su Plan de Acción 2014. En éste se contemplan también de manera prioritaria las cuestiones de seguridad alimentaria y agricultura familiar. En definitiva, ambas regiones poseen intereses complementarios, con un alto potencial para la acción conjunta, de acuerdo con las prioridades emergentes del escenario global.

³ Solamente en este año y el próximo hay cuando menos tres temas que se esperaría tengan algún desenlace en el marco global: La Agenda del Desarrollo Sostenible, una nueva Convención sobre Cambio Climático y en el 2016 una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas. Se trata de tres asuntos de interés e importancia trascendental para ambas regiones, en el que no necesariamente existen coincidencias en todos los aspectos, pero que por su significado para las dos regiones les ofrece la oportunidad de ensayar un diálogo reforzado que les permita enrumbar el proceso respectivo hacia una solución final y satisfactoria.

Un elemento esencial, característico de la asociación UE-ALC, es que si bien busca lograr consensos y armonizar intereses en favor de la acción colectiva y de la intensificación de las relaciones birregionales, a su vez garantiza el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de las particularidades nacionales, las cosmovisiones y prioridades de cada uno de sus miembros. Es justamente en este reconocimiento que figura gran parte del capital político que permitirá a las dos regiones acordar un “pacto para el desarrollo”, que confronte las transformaciones del contexto internacional, con carácter altamente selectivo en los temas que comprenda, pero asegurándoles un significado cuando menos en tres dimensiones: para el fortalecimiento de la propia relación birregional, incrementando la confianza y el conocimiento mutuo y fortaleciendo los lazos recíprocos; de significado para la legitimidad social del proceso mediante temas de interés y significación para la ciudadanía de ambas regiones; y, mediante temas que contribuyan a solventar el papel de las dos regiones como actores globales que se proyectan de manera asertiva en el escenario mundial para contribuir eficazmente a la construcción de un nuevo contrato social de alcance más global, en sintonía con las propósitos que deben impulsar la Agenda de Desarrollo Post-2015.

Para facilitar su fortalecimiento, la asociación birregional se orienta además hacia una relación cada vez más horizontal y recíproca, sustentada en las complementariedades, el mutuo aprendizaje y el intercambio de experiencias, como dan cuenta las tendencias de la cooperación birregional, especialmente en materia de cohesión social. También para continuar por esta senda positiva, parecieran necesarios la repolitización del diálogo y una definición estratégica de las prioridades en la agenda, como se explica con mayor profundidad a lo largo del documento que estas líneas pretenden prologar.

Pero si tomamos en cuenta las circunstancias que vive cada región, el impacto de las mismas en las relaciones entre ambas y el contexto en el que esa relación se inserta resultaría razonable dudar de la viabilidad de la convicción en el cometido que se esboza. Por ello conviene detenerse brevemente en algunos de esos factores que arroja la realidad contemporánea impactando en la relación birregional.

La Unión Europea ha demostrado en el pasado su capacidad de sobreponerse a crisis significativas. La creación del mercado único impulsada desde la década de los ochenta permitió superar en relativamente poco tiempo el estancamiento de entonces, pero además revitalizó el proceso, amplió sus competencias y produjo el impulso que ha venido nutriendo desde entonces la dinámica de la integración europea. Tal vez parte del problema resida en que aquel impulso ya no basta y, por lo tanto, se requiere renovarlo para que proporcione el mismo vigor que se consiguió entonces y el proceso avance y se profundice.

Es verdad que los desafíos que confronta la UE hoy son mayores que los de hace tres décadas, empezando por los financieros. Sin embargo, en los últimos meses se viene percibiendo la emergencia de nuevos consensos que favorecerían el crecimiento y el empleo como paso siguiente a la austeridad y que podrían ser decisivos para superar los riesgos de deflación y de una nueva recesión. Ello puede contribuir a un reordenamiento de las finanzas, una mejor ges-

ción de la crisis y eventualmente la reducción del desempleo, pero no será por cierto suficiente para lograr el nuevo impulso requerido ni para responder a los demás desafíos que confronta desde dentro y fuera de ella la Unión.

La centralización de la política monetaria europea fue en su momento el resultado de un largo proceso de convergencias nacionales. Tal vez ello ayude a explicar la ausencia de la misma tendencia en materia fiscal cuando se estableció el Euro. Una serie de reformas a partir de la crisis han buscado atender estas deficiencias y han contribuido a recuperar algún grado de estabilidad. Pero parecería que son aun varios los aspectos que necesitan ser abordados y que contribuirían a consolidar la confianza en el Euro, que es aun percibido como conveniente por la mayor parte de la población europea.

El déficit democrático que acusan sectores ciudadanos europeos en tiempos de crisis pareciera ser la otra cara de la medalla de los años de crecimiento y significativo incremento del bienestar, al igual que la expresión de un sentimiento de lejanía del poder ciudadano de la toma de decisiones. No cabe duda que en la medida que la crisis pueda ir resolviéndose y se recupere niveles de empleabilidad y otros, buena parte de este sentimiento ira diluyéndose. Pero el sentimiento de lejanía de Bruselas respecto del control ciudadano pareciera ser aun un aspecto que deja una agenda por desarrollar, aunque es de destacar algunas medidas que ya se han implementado en esa dirección, como ha sido la vinculación de la designación de Presidente de la Comisión con el grupo político más votado en las elecciones al Parlamento Europeo.

En resumen, lo que líneas arriba calificué como la compleja situación europea dista de ser una crisis total del modelo de integración, menos aun del modelo social de bienestar que ha demostrado en el contexto de la crisis que, aunque con limitaciones, ha logrado impedir un colapso social de consecuencias bastante más dramáticas que las vividas, y que se habría producido sin haber estado vigente ese modelo.

Lo anterior no desconoce en modo alguno la necesidad de ajustes globales que den cabida a nuevos actores y que reflejen los cambios que han ocurrido en el sistema internacional. Como ejemplo puede mencionarse que a inicios de la revolución industrial Asia participaba del PIB global con poco más de un 50 por ciento y se espera que para la segunda mitad de este siglo ese continente recupere ese nivel de participación. Sería por lo tanto natural su mayor gravitación en los mecanismos de gobernanza global. Naturalmente, ello significará para las potencias tradicionales que incluyen la UE— tener que compartir el liderazgo y por lo tanto ajustarse a esa nueva circunstancia que no hará sino reflejar la nueva estructura del poder a nivel global. Ello, en todo caso, dista de sumir a la UE en el camino a la irrelevancia que denuncian euroescépticos y fatalistas. Por el contrario, siuviésemos que atenernos al pasado, puede deducirse que como resultado de esa complejidad, —aunque no sin dificultades— la UE podrá encontrar el estímulo que la ayude a superar sus actuales tribulaciones y la proyecte vigorizada al futuro, profundizando su integración y reafirmando su capacidad de actuación en una escena internacional que necesita de nuevos y viejos actores para asegurar mejor gobernanza global

y confrontar los verdaderos desafíos que amenazan la seguridad contemporánea y que en su mayoría suelen responder a una naturaleza ajena a naciones y Estados.

En ese contexto la UE, gracias a sus mecanismos de participación, parece estar bastante bien posicionada respecto de otros actores internacionales. Pero con una demografía decreciente y un modelo orientado a posicionar su competitividad global valorando el conocimiento, requerirá de complementariedades que la hagan posible sumar a esas capacidades la recuperación de su competitividad y, a la vez mantener su impulso en la innovación productiva y preservar el Estado de bienestar. Parecería natural que América Latina y el Caribe, una región con la que históricamente comparte valores que expresan una manera análoga de ver el mundo, con una demografía inversa y complementaria, con una importante base de recursos y con déficits en materia de innovación productiva, sea el socio natural en esa empresa.

Pero América Latina y el Caribe tiene también desafíos urgentes que confrontar. La desaceleración económica de la región es entendida por algunos como el nuevo fenómeno dominante. La CEPAL proyecta para 2015 una recuperación modesta y el año pasado se estima que el crecimiento fue de tan solo 1,1.%, es decir, el menor desde 2009, año de la crisis internacional. Aunque la región muestra un alto grado de heterogeneidad que determinará resultados nacionales diversos, las tendencias en plazos previsible afectaran al conjunto al apuntar a una escasa demanda global, relativamente más bajos precios de materias primas y una continuada apreciación del dólar.

En ese contexto, ALC confronta el desafío de prevenir retrocesos en los importantes —aunque aun insuficientes— avances sociales logrados en la última década. Evitar la recaída de los nuevos sectores incorporados a la clase media regional y atender sus demandas, pareciera ser una de las prioridades, como lo es también continuar políticas de inclusión que hagan posible reducir la pobreza que aun prevalece.

De esta manera crecimiento, empleo y disponibilidad fiscal para financiar políticas sociales parecen ser prioridades de gestión y para preservar la gobernabilidad en la región. La situación económica ha puesto en evidencia su elevada vulnerabilidad respecto de la demanda externa, por su alta dependencia de materias primas como producto de exportación y frente a ello pareciera necesario diversificar la matriz productiva, incorporando procesos que reduzcan la elevada dependencia de las mismas y sumen valor al producto nacional de cada caso.

Sin embargo, un proceso de esa naturaleza puede suponer inversiones de más o menos larga maduración en circunstancias en las que las prioridades apuntan a recuperar en lo posible tasas de crecimiento y empleo, por lo que la tendencia previsible apuntará a privilegiar y orientar cualquier capacidad de inversión disponible hacia proyectos de rápido empleo —aunque eventualmente temporal—, como suelen ser las obras públicas de infraestructura que la región también necesita.

Además, la diversificación de la matriz productiva parece requerir de un nivel de capacitación que solamente en algunos pocos casos pudiese encontrarse en la región, convirtiéndose ello en otro factor que limita las posibilidades.

Pero más allá de estos factores circunstanciales y ocasionales, existen factores estructurales que también pueden impactar en las posibilidades de diversificación y, con ello de un modelo productivo sostenible que proporcione suficiente empleo de calidad. De manera específica debiera contemplarse que las ganancias de productividad que se han producido en la región usualmente han reflejado innovación tecnológica como consecuencia de la adquisición de bienes de capital generalmente importados. La región requiere con urgencia de políticas que contribuyan a mejorar la productividad y ello no solamente supone generar capacidades innovadoras, sino principalmente mejor y más extendida educación y formación en habilidades para el trabajo.

En ese sentido, los llamados a políticas sociales para la inclusión y la igualdad trascienden su naturaleza desde la dimensión de la obligación moral y política de cualquier sociedad con sus ciudadanos y la incorporan a los requerimientos para lograr el crecimiento económico y alcanzar modelos de desarrollo sostenibles que permitan a los países de la región ser actores y beneficiarios de una globalización que de otra manera los amenaza con la marginalidad. Es en ese espacio en el que el diálogo y la cooperación europea adquieren una singular importancia para América Latina y el Caribe y también para los objetivos de la propia asociación estratégica birregional.

En efecto, no obstante la importancia que tienen otros socios en el relacionamiento externo de América Latina y el Caribe, ninguno de ellos incorpora un diálogo y acciones específicas en materia de cohesión social de la envergadura que las que tiene la región con la Unión Europea y sus miembros. Esta característica dota a la relación birregional de un carácter distintivo que debe ser adecuadamente ponderado, pues como hemos visto atiende al objetivo último de la asociación: configurar un modelo socio-económico sostenible que garantice la erradicación de la pobreza y el desarrollo de las dos regiones.

Por ello, también, la asociación estratégica no es —ni pretende serlo— un limitante en la capacidad de relacionamiento de cualquiera de las dos regiones con terceros. Por el contrario, debe ser entendida de manera que sea funcional al propósito de mejorar la capacidad de ambas regiones para su articulación con el resto del Mundo, que es, después de todo, donde la capacidad competitiva de una y otra región se pone a prueba.

En ese sentido, el respectivo interés por la relación de ambas regiones con nuevos y viejos actores globales pareciera ser un factor ineludible, además de necesario. Sin embargo, las respectivas expectativas deben necesariamente tomar en cuenta las dinámicas que corresponden a cada situación. Eso se aplica de manera especial para aquellos casos, como el de China, por ejemplo, cuyo crecimiento de los últimos 30 años le ha permitido alcanzar la situación de la que hoy goza, a la vez de nutrir las expectativas que hacia el futuro despierta ese dinamismo.

Precisamente el caso de China es tal vez el que mejor demuestra el punto que se pretende desarrollar toda vez que son casi todos los aspectos de la economía del país asiático los que se encuentran hoy sometidos a una suerte de re-equilibrio que posiblemente enrumbe al país hacia un sendero de desarrollo bastante más convencional que el que ha seguido hasta ahora. Cuando menos seis aspectos ilustran esta afirmación:

1. La significativa reducción del excedente en la cuenta corriente registrado desde el 2007, como el déficit en la cuenta de capital y financiera, ponen en evidencia una tendencia hacia una balanza de pagos más equilibrada.
2. El alza en los costos laborales hace que China esté hoy sometida a mayor presión por la competencia desde otras economías emergentes y de países de Europa del Este.
3. La recuperación en las economías industrializadas no está significando un retorno a la demanda de exportaciones chinas a los niveles previos a la crisis,⁴ en parte también como consecuencia de la valorización de la moneda china.
4. La inversión en activos está decreciendo, lo que ocasiona que el efecto de la inversión en el producto haya descendido.
5. La expansión de la clase media china está teniendo un marcado impacto en el crecimiento del consumo, haciendo hoy de China el segundo mercado nacional de consumo, después de los Estados Unidos; y además,
6. China ya es capaz de producir a partir en sus propios procesos de investigación, desarrollo e innovación, en sustitución del “copiado” de años recientes. Pero existe aun una brecha que la separa de las economías desarrolladas respecto de la adopción tecnológica y la innovación, lo cual le dificulta ascender en las cadenas globales de valor. China en consecuencia necesitará importar tecnologías de los países industrializados para poder seguir avanzando en la modernización de su economía.

Como resultado de estos aspectos podría anticiparse mayores equilibrios a nivel global que los que se han apreciado en las últimas décadas. El menor crecimiento del PIB chino no debiera interpretarse en modo alguno como una tendencia regresiva. Por el contrario, pareciera ser la señal de un proceso de adecuación que pudiera determinar que como resultado del mismo la economía china se fortalezca más aun en tanto se encuentre en mejores condiciones de proyectarse al futuro.

Sin embargo, a efectos del relacionamiento de la UE y de los países de la CELAC con China, estos aspectos debieran ser debidamente sopesados tanto en términos de la proyección de

⁴ MONAN, Zhang, “The Next Chinese Economy”.

<https://www.project-syndicate.org/commentary/china-rebalancing -by-zhang-monan-2015-1>

cada una de las dos regiones como en función de las posibilidades reales que ofrece para fortalecer una genuina asociación estratégica UE – CELAC.

En resumen, si bien a primera vista pudieran pesar de manera considerable los factores que desalienten el potencial de una vinculación birregional, en un análisis más profundo y exhaustivo —incluso que el que estas breves páginas permiten mostrar— puede apreciarse que existe un potencial muy significativo para atender de manera conjunta y al amparo de una visión compartida las necesidades de sostenibilidad, bienestar y empleo presentes en ambas regiones. Realizar ese potencial es la oportunidad que ofrece la II Cumbre CELAC – UE (Bruselas, 2015) y a la que el presente estudio espera contribuir alimentando la reflexión y el diálogo en torno a estos importantes asuntos. Dicha Cumbre constituye una oportunidad singular para renovar el diálogo político para que proporcione un horizonte estratégico significativo y con capacidad de movilización que haga posible una genuina asociación, estratégica, robusta, y valorada por gobiernos y ciudadanos.

Una palabra final para agradecer a nombre de la Fundación EU-LAC por el apoyo recibido desde los más diversos sectores y nacionalidades en el amplio proceso que ha servido para enriquecer este documento. Los valiosos puntos de vista y comentarios recibidos en las sucesivas consultas nos han permitido, según fuera el caso, ampliar o corregir percepciones a cada uno de nosotros. Su texto, sin embargo, es autoría del doctor José Antonio Sanahuja, a quien reitero el reconocimiento de la Fundación por el trabajo desplegado y por haber asumido el desafío que siempre supone concebir una relación de esta naturaleza desde las dos regiones, superando las tendencias acostumbradas de la mirada desde una orilla para reemplazarla por las miradas cruzadas que deben inspirar una asociación estratégica como la que se propusieron los Jefes de Estado y de Gobierno en 1999.

Hamburgo, enero de 2015.

Jorge Valdez

Director Ejecutivo, Fundación EU-LAC

RESUMEN EJECUTIVO

Los procesos de cambio de poder en el sistema internacional, el reequilibrio de la relación birregional y las transformaciones que experimenta el regionalismo europeo y latinoamericano son factores que reclaman una amplia renovación de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. En particular, parece necesario identificar cómo la relación birregional puede contribuir al surgimiento de visiones globales compartidas ante esos cambios, que dejen atrás la visión “Norte-Sur” que ha estado presente en esa relación, en favor de una relación más horizontal y entre iguales.

En un mundo de cambio en el que pugnan por afirmarse distintos modelos de sociedad, la Unión Europea y América Latina y el Caribe podrían representar una visión singular que combina la cohesión social, las libertades democráticas, el Estado de Derecho y el compromiso mutuo con el regionalismo y el multilateralismo eficaz, sin los cuales es difícil la existencia una gobernanza global más representativa y legítima. Existen también intereses económicos compartidos y un amplio conjunto de interdependencias que demandan un “pacto para el desarrollo” entre ambas regiones y una cooperación más robusta tanto en materias de interés común, como en la agenda global.

Estas razones dan cuenta de que la relación birregional sigue siendo deseable y necesaria. Sin embargo, se requiere de una mayor inversión de capital político y de una gestión verdaderamente estratégica de las tres dimensiones en las que se desenvuelve esta asociación, es decir, el diálogo político, la cooperación y la proyección multilateral de ambas regiones, sin perjuicio de que también deba seguir sirviendo a sus propósitos fundacionales, aun vigentes: diversificar las relaciones exteriores y conocer mejor la realidad de cada parte, y en particular sus opciones políticas, económicas y sociales.

En ese contexto, el propósito principal de este documento es identificar los factores de cambio que demandarían una renovación de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, contribuyendo a facilitar el debate y la discusión mediante propuestas para dicha renovación. Dentro de dicho propósito, la II Cumbre CELAC-UE (Bruselas, 2015) constituye una oportunidad para el relanzamiento de un diálogo político renovado que fortalezca la relación entre las dos regiones, y proporcione un horizonte estratégico significativo y con capacidad de movilizar a los actores de la relación birregional.

Con esos objetivos, el documento se centra en cuatro grandes cuestiones en las que se registran cambios que invitan a revisar el papel de la relación birregional y de los mecanismos de diálogo político y de cooperación entre la UE y la CELAC, y sus respectivos Estados miembros y organismos regionales:

a) El estado de las relaciones birregionales, su racionalidad, horizonte estratégico y las agendas, objetivos, formatos, y método para reconstruir el diálogo birregional a través de las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno y otros procesos de interacción que las rodean.

Se trata de una asociación basada en valores compartidos cuyos consensos birregionales a pesar de estar atravesando un periodo de “fatiga”, podrían reencontrar su relevancia y sentido en objetivos comunes que busquen democratizar la gobernanza global, que contribuyan a la convergencia de intereses económicos y alineamientos estratégicos y que hagan de la cooperación una herramienta funcional a sus interdependencias e intereses recíprocos. En particular, se analiza en qué medida el surgimiento de la CELAC como foro de concertación y acción regional de América Latina y el Caribe puede suponer un refuerzo de su cohesión interna, de su condición de “actor global” y de su proyección internacional, y qué cambios se observan en el papel internacional de la UE tras la aplicación del Tratado de Lisboa.

b) El “malestar en la democracia” que por distintas razones atraviesan ambas regiones y los desafíos que ese “malestar” plantea a la asociación birregional. Tal malestar no surge en torno a la noción de democracia en sí, pero más bien en torno a los mecanismos, alcance y contenido del concepto de democracia. Ello determina la necesidad para ambas regiones de situar de nuevo en el centro de su diálogo político las agendas de la cohesión social, el fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia.

c) Los cambios en el sistema internacional y los nuevos alineamientos geopolíticos en los que participan ambas regiones, en un contexto de conformación de nuevas alianzas de países emergentes y en el que las negociaciones de los denominados acuerdos “mega-regionales” acentúan las tensiones que pesan sobre el multilateralismo.

d) Los nuevos retos a la cooperación birregional y, en particular, los que surgen de la agenda de la gobernanza global del desarrollo, que reclaman una cooperación más estratégica, que sin descuidar las políticas de cooperación a los países de menor renta de América Latina y el Caribe permita un “pacto por el desarrollo” con el que las dos regiones, dejando atrás los tradicionales esquemas Norte-Sur, puedan contribuir conjuntamente a alcanzar las nuevas metas y objetivos del desarrollo sostenible global.

A partir de estas cuatro cuestiones, el documento sugiere que, sin menoscabo de la cooperación derivada de las anteriores Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno, la II Cumbre CELAC-UE ha de centrarse en una agenda limitada, de carácter verdaderamente estratégico, que hagan posible fortalecer la relación birregional y su proyección internacional.



INTRODUCCIÓN. HACIA LA SEGUNDA CUMBRE UE-CELAC (2015): LA RELACIÓN BIRREGIONAL EN UN ESCENARIO DE CAMBIO

ELEMENTOS DE CAMBIO EN EL ESCENARIO GLOBAL Y BIRREGIONAL

En los últimos años, los procesos de cambio de poder en el sistema internacional, el reequilibrio de la relación birregional y las transformaciones que experimenta el regionalismo en ambas regiones parecen sugerir la necesidad de renovar las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Ésta necesita encontrar un sentido de propósito, una “narrativa” convincente y movilizadora, así como resultados convincentes que permitan superar la eventual “fatiga de la relación” que parece extenderse en ambas partes. Ello haría necesario identificar una racionalidad “fuerte” para una relación birregional que sigue siendo deseable, y necesaria. Y no menos necesario es realizar una importante inversión de capital político en su dimensión birregional, sin perjuicio de que también se pretenda fortalecer las relaciones bilaterales entre países concretos. Cuestiones como el compromiso con la democracia y el Estado de derecho, la cohesión social, y la opción por un multilateralismo legítimo y eficaz están desde hace décadas en el corazón de la relación birregional, y resulta difícil imaginar que ambas regiones no las sigan situando en el centro de su diálogo político, de su cooperación interregional, y de su proyección internacional en un mundo en transformación. Pero ello no significa, como se argumenta en este documento, que la relación birregional no demande importantes cambios en sus objetivos estratégicos, alcance, fisonomía, y formas de actuación. Por el contrario, la adecuada valoración y tratamiento de esos importantes aspectos supondría el fortalecimiento de la asociación entre ambas regiones en las tres dimensiones señaladas: el diálogo político, la cooperación y la proyección multilateral.

//
Las relaciones birregionales necesitan una nueva narrativa, convincente y movilizadora frente a la “fatiga de la relación”

Estas relaciones, por otra parte, han cambiado su fisonomía con la celebración en Santiago de Chile en enero de 2013 de la I Cumbre entre la UE y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), creada en diciembre de 2011, que ha ocupado el lugar de la que habría sido la VII Cumbre UE-América Latina y el Caribe. Ello no significó modificaciones de fondo en el formato y contenido de las relaciones, más allá de la adopción de un plan de acción 2013-2015 con una selección de prioridades y acciones a desarrollar, ni una reactivación del interés mutuo. Pero el reconocimiento de CELAC supone que por primera vez existe un interlocutor regional de la UE; interlocución que podría suponer, si se dan las condiciones, una mayor con-

certación de posiciones por parte de América Latina y el Caribe, definiendo con más precisión su agenda de intereses comunes y sus objetivos políticos ante la UE y otros actores externos. Ello puede suponer un refuerzo de la cohesión interna, de la condición de actor y la proyección internacional de América Latina y el Caribe como “actor global”, de la misma forma que la UE ha consolidado esas capacidades externas tras el Tratado de Lisboa.

El proceso de diálogo y cooperación birregional que conducirá a la II Cumbre UE-CELAC, a celebrarse en Bruselas en 2015, se va a desarrollar en un escenario de cambios importantes en ambas regiones, en su relación interregional, y en el contexto internacional, que se detallan más adelante. En particular, entre 2013 y 2016 surgen nuevos elementos que trazan un escenario de cambios y reclaman una reflexión renovada sobre el futuro de la relación birregional. Cabe mencionar, de manera introductoria, los siguientes:

//
La normalidad electoral coincide con un creciente “malestar en la democracia” relacionada con la calidad de la gobernanza y los cambios económicos y sociales

a) En contraste con la crisis de la UE, la mayor parte de América Latina y el Caribe ha mantenido unos ritmos de progreso económico y social muy notables, con crecimiento económico y un marcado declive de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, desde 2013 se observa una ralentización del crecimiento económico. El 2,2% previsto por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 2014 terminó siendo sólo un 1,1% —el 0,7% para Sudamérica—, los índices más bajos desde 2009, con una previsión para 2015 de 2,2%. Ello define un *new normal*, que está por detrás de los índices de años anteriores, en un contexto internacional

más volátil e incierto: hay riesgos que afectan al conjunto de la economía mundial a causa del estancamiento y la deflación en la UE; el fin de los estímulos y el consiguiente cambio de política económica en Estados Unidos; y las dificultades del G20 para asegurar una eficaz coordinación macroeconómica global. Si bien algunos países mantendrán aún tasas de crecimiento significativas, serán mucho menores que las alcanzadas en el ciclo de “bonanza exportadora” que ahora termina, lo que hace aún más perentorio relanzar las reformas y las políticas de desarrollo, y hay países, en particular en el Caribe, con una situación económica muy frágil y vulnerable.

b) Entre 2013 y 2015 se han celebrado elecciones en alrededor de la mitad de los países de América Latina, poniendo de manifiesto la normalización de los procedimientos democráticos en la mayor parte de la región. A ello se suman los procesos electorales en la UE, incluyendo las elecciones al Parlamento Europeo. Existiendo o no continuidad en las opciones políticas en el poder, estos procesos electorales tendrán amplias repercusiones en las políticas económicas y sociales, así como en las estrategias regionalistas y las relaciones exteriores de América Latina, y el Caribe, y apuntan a reajustes significativos en el seno de la UE. Pero lo más relevante es que esta “normalidad” electoral coexiste con un creciente “malestar en la democracia”, que se relaciona con la calidad de la gobernanza y los cambios económicos y sociales que han vivido ambas regiones. En América Latina y el Caribe, con el ascenso de las clases medias y con sus crecientes demandas y aspiraciones en el ejercicio de una ciudadanía más amplia. Y en la UE, las clases medias se enfrentan, a su vez, a un escenario de mayor incertidumbre económica y

social de cara a esas aspiraciones y demandas, y en los países más afectados por la crisis, al aumento del desempleo y la desigualdad y a tensiones en materia de cohesión social que a su vez generan una preocupante tendencia a la desafección democrática y al ascenso de distintas expresiones del populismo, la xenofobia y el nacionalismo radical. Como se señalará, todo ello plantea interrogantes sobre el contrato social vigente en ambas regiones, y apunta a la necesidad de volver a situar en el centro de la relación birregional las agendas de la ciudadanía, la cohesión social y las sociedades inclusivas.

c) El inicio de las negociaciones de los denominados “mega-acuerdos” comerciales, como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), unido a los acuerdos parciales alcanzados en la Organización Mundial de Comercio (OMC), trazan un escenario de incertidumbre respecto a la futura reordenación geopolítica y geoeconómica del sistema internacional. Estas iniciativas, por una parte, tratan de afirmar una exigente agenda “OMC plus” tanto para sí, como para otros acuerdos comerciales en curso de negociación, y por otra parte actualizan con toda su crudeza los clásicos dilemas entre regionalismo y multilateralismo que enfrenta el sistema económico mundial, que en su momento también aparecieron con motivo de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación. Esos escenarios y dilemas, en suma, demandan una gestión estratégica por parte de todos los actores de dicho sistema de cara a los múltiples interrogantes que se plantean en cuanto a costes y beneficios potenciales.⁵ Estas iniciativas mega-regionales, en particular, ya han llevado a que se ponga en cuestión el marco interregional de las negociaciones UE-Mercosur, y a que surjan demandas de revisión de algunos Acuerdos de Asociación ya firmados. Ello ilustra hasta qué punto cambian las reglas del juego en el pilar económico de la relación birregional.⁶ Si a ello se suma que la cooperación al desarrollo de la UE, como se indicará, se reduce, y el diálogo político languidece, parece justificado que surjan interrogantes y dudas sobre el sentido y significación estratégica de la relación birregional.

d) En el ámbito multilateral, hacia 2015 será necesario alcanzar acuerdos en cuanto a los objetivos o metas globales de desarrollo post-2015, y avanzar hacia un nuevo acuerdo global sobre cambio climático, a adoptar ese año y con entrada en vigor en 2020, conforme a lo acordado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en Doha (Qatar) en 2012.⁷ En ambas regiones y en actores externos, como Estados Unidos, se ha establecido la necesidad de un debate más abierto sobre el problema mundial de las drogas en el que está planteado un cuestionamiento del consenso prohibicionista vigente en las décadas anteriores y

⁵ Carrión, G. (2014), El Acuerdo de Asociación Comercial y de Inversiones entre la Unión Europea y los Estados Unidos: Retos y oportunidades para las relaciones birregionales entre la UE y América Latina/Caribe. Managua, FIDEG/Nitlapán/ Fundación EU-LAC

⁶ Véase Sanahuja, J. A. et al. (2013), “Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global”, en G. Fernández de Soto y P. Pérez Herrero (coords.), América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global. Madrid: Marcial Pons/IELAT/CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, pp. 31-35.

⁷ Véase el documento de G. Edwards y J. Timmons Roberts, La UE y América Latina y el Caribe: ¿Preparando el camino para un nuevo acuerdo sobre el cambio climático en 2015?. Hamburgo, Fundación EU-LAC, 2013.

las normas multilaterales a las que ha dado lugar. Estas cuestiones centrarán una activa agenda multilateral tanto en 2015 como en 2016, a la que ambas regiones habrán de dar respuesta.⁸

e) Por último, pero no menos importante, la UE ha afrontado en 2014 una importante renovación institucional con las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, y la investidura de la nueva Comisión Juncker, al haber terminado su mandato la Comisión Durão Barroso II (2010-2014) el 31 de octubre de 2014. Ello supone un nuevo ciclo político que afectará a la UE en todos los ámbitos, y en particular a las relaciones exteriores de la UE con América Latina y el Caribe. La estrategia de la UE hacia esta región, en concreto, ha permanecido prácticamente invariable con una matriz interregional orientada a establecer una red de acuerdos de asociación. Aunque esta aún es relevante, muestra claros síntomas de agotamiento y no puede ya ofrecer un horizonte movilizador de largo plazo. Por otra parte, en diciembre de 2013 se aprobó el nuevo Marco Financiero Plurianual 2014-2020, con los recursos previstos para la acción exterior de la UE Global Europe. Éste supone importantes cambios en la ubicación de América Latina y el Caribe en dicha acción exterior, incluyendo la política de desarrollo.⁹ También hay cambios en el régimen de acceso de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas al mercado europeo, al modificarse el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y entrar en vigor nuevos acuerdos de asociación y/o de partenariado económico.

LOS PROPÓSITOS DE ESTE DOCUMENTO DE REFLEXIÓN

Todos los elementos reseñados afectan de diversas maneras a la relación birregional y a sus mecanismos de diálogo y de cooperación. Aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos que pueden derivar de ellos supondría cambios en la agenda de intereses y expectativas de los participantes; una revisión de los valores en los que se sustentan, y lo que éstos significan ante un escenario internacional, y en cada región; y reclaman una verdadera reflexión estratégica sobre los cambios que afectan a sus partes y su relación birregional. Obligan, en suma, a una amplia reflexión conjunta para revisar y redefinir la agenda del diálogo y la cooperación, identificando asuntos en los que existen o pueden existir intereses comunes, visiones compartidas y posiciones conjuntas o, de no existir éstas, al menos, se puedan identificar los obstáculos y las posibilidades de afrontarlos para avanzar en una visión y actuación común o compartida para el futuro. El propósito principal de este documento es identificar los factores de cambio que demandarían

⁸ Cumbre del Clima de 2015 (COP21, París, 30 de noviembre-11 de diciembre de 2015); culminación de los trabajos del OWG sobre objetivos post-ODM (Nueva York, julio-septiembre de 2014) y negociación intergubernamental de cara a la sesión extraordinaria de la UNGA en septiembre de 2015 a septiembre de 2015; y Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS 2016) sobre el problema de las drogas (Nueva York, 2016).

⁹ Véase la Comunicación Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Bruselas, Comisión Europea COM(2011)637 final, 13 de octubre de 2011. Para un examen más analítico, véase Sanahuja, J. A. (2013), "América Latina en la cambiante política de desarrollo de la Unión Europea", en A. Bonilla y M. S. Ortiz (comps.), 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, pp. 303-322; y Sanahuja, J. A. (2014), "El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la Unión Europea", Revista CIDOB de Afers Internacionals n° 106-107, diciembre.

una renovación de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, y contribuir a facilitar propuestas para dicha renovación. Se ha consultado a través de un proceso abierto al debate con diferentes actores de la relación birregional, tanto gubernamentales como no gubernamentales —sector privado, academia y sociedad civil—, para vincular el proceso intergubernamental con la sociedad civil; y generar espacios concretos para el debate sobre los desafíos que puedan emerger para esa asociación estratégica.

Con esos objetivos, el análisis se ha organizado en cuatro grandes cuestiones en las que se registran cambios que exigirían una revisión del papel que puede jugar la relación birregional y los mecanismos de diálogo político y de cooperación entre la UE y CELAC y sus respectivos Estados miembros y organismos regionales:

a) El estado de las relaciones birregionales, su racionalidad y horizonte estratégico y las agendas, objetivos, formatos y método para reconducir ese diálogo, a través de las Cumbres birregionales y del proceso de interacción que las rodea. En este contexto, se abordarán los cambios en la interlocución y el diálogo birregional que supone tanto el Tratado de Lisboa como la aparición de la CELAC como instancia de concertación regional y de interlocución política del conjunto de América Latina y el Caribe;

b) El “malestar en la democracia” que atraviesan, por distintas razones, ambas regiones; un malestar que expresan los datos de Latinobarómetro y Eurostat, que se mencionan más adelante, y que no supone tanto un cuestionamiento de esta forma de gobierno, sino de su capacidad para responder a las demandas sociales y las exigencias de una ciudadanía efectiva tanto en la UE como en América Latina y el Caribe; y el reto que representa la (in)seguridad ciudadana para la gobernabilidad democrática de esta última región; y los desafíos que ese “malestar” plantea a la relación birregional;

c) Los cambios en sistema internacional y los nuevos alineamientos geopolíticos en los que participan ambas regiones, y en particular la aproximación de América Latina a los BRICS, y la aparición de negociaciones “megarregionales” o de “mega acuerdos” comerciales que involucran a ambas regiones y a actores extrarregionales. Esos cambios desafían las estrategias de inserción internacional de ambas regiones, el sistema multilateral de comercio, el regionalismo y el interregionalismo UE-América Latina y el Caribe, y en particular, los acuerdos de asociación firmados y en vigor, o en curso de negociación, que han sido el principal objetivo de las relaciones birregionales en las dos últimas décadas;

d) la agenda pendiente de la cooperación birregional, y en particular en la agenda de la gobernanza global del desarrollo, en materia tanto de cambio climático como de los objetivos de desarrollo global post-ODM, cuestiones ambas que, como se indicó, centrarán la atención de la agenda multilateral en 2015.

1 EL SENTIDO Y ALCANCE DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

CUATRO DÉCADAS DE RELACIÓN INSTITUCIONALIZADA, UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL: UN BALANCE

En 2014 se han cumplido treinta años del primer diálogo de San José entre la entonces Comunidad Europea, Centroamérica, y los países latinoamericanos de los Grupos de Contadora y de Apoyo.¹⁰ Desde entonces, las relaciones birregionales entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe han mantenido objetivos relacionados con la paz, la democracia y la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho, el desarrollo sostenible, la cohesión social y la lucha contra la pobreza, y el fortalecimiento del multilateralismo, a partir de los valores e intereses compartidos por ambas regiones. Pero también han sabido adaptarse al cambio: en los años ochenta fue el “ciclo de la paz y la democratización”; en los noventa, el “ciclo de la consolidación democrática”, y el “ciclo de la integración regional”. En los noventa incorporaron los nuevos intereses económicos asociados al aumento del comercio y las inversiones del escenario de la posguerra fría. En ese periodo, el nuevo regionalismo latinoamericano y el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE permitieron afirmar una estrategia interregional con tres pilares: el diálogo político de alto nivel, a través de las Cumbres birregionales iniciadas en 1999; una cooperación al desarrollo más amplia y diversificada; y sobre todo, propuesta de una red de Acuerdos de Asociación avanzados de carácter bilateral o plurilateral cubriendo al conjunto de América Latina y el Caribe.

Los resultados de esa estrategia han sido muy notables. Ambas regiones mantienen un rico diálogo político, sin parangón con otras regiones, que diversifica sus relaciones exteriores y puede contribuir a la concertación de posiciones en los foros internacionales y realza el papel

¹⁰ Así como 40 años de diálogo político, si se considera la I Conferencia interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y el Parlatino, inicio del diálogo político entre ambas regiones.

LA RELACIÓN BIRREGIONAL: BALANCE Y CAMBIO DE CICLO

América Latina y el Caribe mantienen en el plano interregional unas relaciones sin parangón con otras regiones; han alcanzado resultados notables en cuanto a diálogo político, cooperación al desarrollo y un buen número de Acuerdos de Asociación a partir de un modelo interregional que aún no se ha completado, ya que hay acuerdos todavía pendientes.

Sin embargo, ese ciclo parece ya agotado: sus objetivos de largo plazo, en gran medida, se han alcanzado, y ya no parecen proporcionar un sentido de propósito, una “narrativa” y una perspectiva de resultados movilizadora y con alcance estratégico para la relación UE-América Latina y el Caribe.

de ambas partes como actores globales. Existe un diálogo birregional de la sociedad civil y los sectores académicos y empresariales que no existe en otros marcos interregionales, y un diálogo parlamentario institucionalizado a través de la Asamblea Eurolat, constituida en 2006. Se han firmado 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). Se han retomado las negociaciones del Acuerdo UE-Mercosur en ese último año; desde 2013 se desarrollan las correspondientes al Acuerdo UE-Ecuador, y se han iniciado en 2014 las del Acuerdo UE-Cuba. Con los 13 países del Carifórum, existe un amplio Acuerdo de Partenariado Económico. En materia de cooperación al desarrollo, la Unión y sus Estados miembros aportan más del 60% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe la región, con las instituciones de la UE como tercer donante en importancia, con el 12% del total. Algunos países cuentan también con acuerdos avanzados de cooperación científico-tecnológica.

Este ciclo aún dista de haberse completado, ya que hay acuerdos todavía en proceso de ratificación o implementación, negociaciones en marcha para nuevos Acuerdos, y ya se observa la necesidad de ajustes en acuerdos firmados en fechas más tempranas —como el Acuerdo UE-México—, para incorporar temas aparecidos en agendas y otros acuerdos posteriores, así como para responder a eventuales nuevos desafíos, como las negociaciones transatlánticas entre Estados Unidos y la UE.

//
Ambas regiones han de buscar reacomodo ante el proceso de cambio de poder del sistema internacional

INTERREGIONALISMO Y ACUERDOS DE ASOCIACIÓN: FIN DE CICLO Y NUEVO HORIZONTE ESTRATÉGICO

Ese ciclo, no obstante, parece agotado: sus objetivos de largo plazo se han alcanzado en gran medida, y como horizonte estratégico están amortizados, tanto si se firman los acuerdos pendientes, como si no. Sin restarles importancia, ya no parecen proporcionar un sentido de propósito, una “narrativa” y una perspectiva de resultados movilizadora y con alcance estratégico para la relación UE-América Latina y el Caribe. El proceso de negociación de los Acuerdos de

Asociación, por otro lado, ha significado un duro ajuste de percepciones y expectativas respecto a la naturaleza e intereses reales de cada parte. Quizás por ello, las relaciones birregionales y en particular las Cumbres parecen no tener el mismo impulso, relevancia y credibilidad que en pasado, con agendas que se diluyen en una amplia gama de temas, y menor interés de los líderes, los actores económicos, políticos y sociales, y de la opinión pública, y una percepción generalizada de “fatiga” y dudas sobre el sentido y pertinencia de su celebración.

UN CONTEXTO INTERNACIONAL EN TRANSFORMACIÓN, DOS REGIONES EN CAMBIO¹¹

Tanto la UE como América Latina y el Caribe se ven inmersas en un proceso de intensas transformaciones en las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza en el sistema internacional, de Occidente hacia Oriente, de norte a sur, y de las autoridades públicas a los actores privados, en el que ambas regiones y sus Estados miembros han de buscar reacomodo. Crece la importancia del eje Sur-Sur y en particular del eje transpacífico respecto de la tradicional primacía del eje transatlántico. Al mismo tiempo, se observa que disminuye el interés recíproco de ambas regiones, respecto al mayor atractivo económico de Asia-Pacífico, los nuevos alineamientos propios de un mundo que se percibe como multipolar, o los imperativos geopolíticos que para ambas regiones emergen en otras áreas geográficas. La menor relevancia del eje transatlántico sitúa a la UE, en particular, en una posición incierta: tanto América Latina como Estados Unidos pueden integrarse en el nuevo eje transpacífico, y mantener a su vez relaciones transatlánticas con la UE; pero es esta última la que quedaría desvinculada de ese eje, lo que podría debilitar su posición global.¹²

//
Se demanda una relación más horizontal y equilibrada entre ambas regiones, sin perjuicio de las asimetrías que aún se mantienen.

Adicionalmente, se ha observado un claro proceso de ascenso y diferenciación interna en América Latina y el Caribe, que afecta a las esferas económica, social y política, y que ha dado lugar a matrices diversas de desarrollo económico y social y a distintos modelos de política exterior. La evolución y dificultades de esquemas de integración como Mercosur o la Comunidad Andina de Naciones, y la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana de las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Alianza del Pacífico, y la ya mencionada CELAC revela también importantes

cambios en las estrategias de inserción internacional de la región, en el regionalismo y en las modalidades de concertación, cooperación e integración regional.

¹¹ Estas cuestiones se han abordado con mayor detalle en el documento, ya citado, Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, elaborado por J. A. Sanahuja para la Fundación EU-LAC, Hamburgo, diciembre de 2012.

¹² Grabendorff, W. (2014), “Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea”, en A. Bonilla y G. Jaramillo, La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe, San José: FLACSO /CAF, pp. 175-192.

Por su parte, la UE ha atravesado uno de los periodos más difíciles de su historia al hacer frente a la crisis económica y financiera global. De igual manera, pese a los cambios institucionales del Tratado de Lisboa, ante determinados asuntos de la agenda internacional la UE parece actuar de manera fragmentada, con más peso de las cancillerías nacionales que de las instituciones comunes.

Una UE de 28 no solo es más difícil de coordinar: también muestra mayor diversidad en cuanto a sus intereses y valores. Más allá de los cambios institucionales, se asiste a una redefinición del papel internacional de la UE, que parece mostrarse menos relevante —aunque en gran medida pueda ser una irrelevancia auto-infligida—, con una visible erosión de su identidad internacional como “potencia normativa” y modelo de integración económica y política y de cohesión social.

Esos procesos atenúan —aunque no eliminan totalmente— las tradicionales asimetrías entre ambas regiones. Aunque América Latina y el Caribe continúan siendo regiones en desarrollo, exigen una relación más equilibrada y nuevas formas de asociación más horizontal, en particular, en ámbitos como la cooperación al desarrollo y su tradicional lógica Norte-Sur.

CELAC: CONCERTACIÓN REGIONAL Y PROYECCIÓN EXTERNA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como se indicó, la aparición de CELAC representa un elemento nuevo en la relación birregional que puede contribuir positivamente al relanzamiento de la relación birregional.¹³ CELAC es una expresión más de la “Diplomacia de Cumbres”, de fuerte impronta presidencial, de la que participa la región. Sin embargo, la asistencia a su II Cumbre de 30 Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países miembros revela el respaldo e impulso político que se otorga a este nuevo marco regional, en un marcado contraste con el creciente desinterés que parecen suscitar las Cumbres birregionales con la UE o las Cumbres Iberoamericanas, que se expresa en la menor asistencia de líderes y, en lo que respecta a estas últimas, una visible “crisis misional” y “de identidad” respecto a su sentido y alcance que ha dado lugar a una amplia reforma de ese proceso.¹⁴

La relevancia de CELAC radica, en primer lugar, en su alcance regional, como entidad que agrupa al conjunto de la región pese a la pluralidad de visiones y estrategias políticas, económicas y sociales que hoy coexisten en su seno —por eso su lema “unidad en la diversidad”—, que adquiere plena significación con el caso de Cuba, que con CELAC afirma el pleno retorno

¹³ CELAC es resultado directo de un proceso que se inicia en diciembre de 2008 con la I Cumbre conjunta de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (CALC) y del Grupo de Río, que lleva a la aparición de la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC), creada en Caracas en diciembre de 2011. Desde entonces, la CELAC ha celebrado su I Cumbre en Santiago de Chile (enero de 2013) y la II en La Habana (enero de 2014).

¹⁴ Maihold, Gunther (2014), “En busca de sentido para el proceso iberoamericano: entre el ocaso y la reforma”, Nueva Sociedad n° 250, marzo-abril, pp. 113-125.

de ese país a los foros regionales y vindica una estrategia de vinculación positiva con la isla de cara al proceso de reformas, en una clara demostración de autonomía política de la región respecto a terceros. CELAC no pretende sustituir a los grupos subregionales existentes, y bajo el principio de “complementariedad” pretende, más bien, que estos puedan actuar en un marco común, y que la cooperación funcional o temática que pueda definirse en el marco de CELAC se desarrolle a través de esos grupos o de otras instituciones regionales. También mejora la participación del Caribe a esas dinámicas regionales y propicia un espacio para el encuentro con América Latina. Si bien esa subregión ya tenía una presencia activa en el Grupo de Río, se ha tratado de reforzar mediante la presencia de un representante caribeño en la troika que como se indicará apoya a la Presidencia Pro témpore de CELAC y asegura la continuidad de su acción y el seguimiento de los acuerdos y mandatos adoptados en las Cumbres y las reuniones especializadas.¹⁵ Finalmente, CELAC vincula firmemente a México con su propia región latinoamericana, un vínculo que podía verse debilitado como consecuencia de dinámicas subcontinentales que agrupaban de un lado al istmo centroamericano y, del otro, a Sudamérica.

En segundo lugar, CELAC se configura como foro de diálogo y concertación de políticas no institucionalizado, de alcance eminentemente político, y que en un marcado contraste con la OEA o con Unasur, ni tiene un tratado constitutivo ni constituye una organización internacional. En ese papel tiene una doble dimensión: ad intra de la propia región, y ad extra de cara a la agenda global y a otros actores, los organismos internacionales, y la UE. Quizás lo más relevante es que modifica las expectativas e incentivos para la toma de posición y, en su caso, la acción colectiva de la región en el marco de la identidad “unionista” y las matrices de política exterior de sus miembros. Por ello podría encauzar y atenuar las grandes divisiones o fracturas que se han ido gestando entre los espacios norte y suramericano, y entre el regionalismo abierto del “Arco del Pacífico” y el regionalismo “post-liberal”.

En esa primera dimensión interna, CELAC pretende promover la cooperación sectorial en una agenda multidimensional que abarca diversos ámbitos económicos, sociales, ambientales, y en los campos de ciencia y tecnología y de gestión de los riesgos de desastres. Esa agenda se ha ido expandiendo hasta abarcar 30 diálogos sectoriales y 21 ejes temáticos identificados en el Plan de Trabajo de la Presidencia de Costa Rica de CELAC de 2014,¹⁶ si bien en la mayor parte de las cuestiones se trata más de definir agendas consensuadas, que iniciativas o políticas definidas.

Ad intra CELAC actúa ya como marco de diálogo que permite una reflexión colectiva sobre los cambios del sistema internacional, y aten a la conflictividad de ciertos temas, moderando posiciones. Pero además podría configurarse como mecanismo de provisión de bienes públicos

¹⁵ Llenderozas, E. (2012). “Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”.

Austral: Revista Brasileira de Estrat gia e Rela  es Internacionais vol. 2, n  4, pp. 183-205

¹⁶ Esa Presidencia ha definido como prioridades, dentro de esos ejes temáticos, la definición de posiciones comunes respecto a la agenda global de desarrollo post-2015; el cambio climático; la cooperación Sur-Sur; el desarme nuclear; y la seguridad alimentaria y la agricultura familiar.

regionales y en particular aquellos relacionados con el desarrollo, la paz, la estabilidad política y la democracia.¹⁷ En ese contexto hay que destacar que CELAC también asume funciones de gestión de crisis y de promoción y defensa de la democracia ante el riesgo de involución política, ampliando así la autonomía de la región, sin perjuicio de las que también ha asumido la OEA u otros organismos regionales como Mercosur o Unasur. A través de una “Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia” de 2011 CELAC se ha dado una cláusula democrática, que incluye un mecanismo de consulta y una gama de opciones de actuación que van desde la mediación, hasta la adopción de sanciones. Dada la heterogeneidad de la región y las limitaciones inherentes a su diseño intergubernamental, no siempre habrá acuerdo, y de existir éste, se bararía en el mínimo común denominador. No obstante, CELAC se ha dotado de un mecanismo de consulta urgente y un procedimiento de aprobación tácita que pretende que sea más ágil y eficaz.

En cuanto a la dimensión externa de CELAC, particular importancia reviste la concertación de políticas exteriores, con el objeto de realzar la presencia, voz e influencia de la región ante las organizaciones internacionales y otros foros multilaterales, a través de pronunciamientos y de la toma de posición de la región frente a los grandes temas de la agenda global y la defensa de lo que se denomina los “intereses latinoamericanos y caribeños”. En este sentido —y así se reconoce explícitamente en la Declaración de Caracas y en otros textos aprobados en la Cumbre— la CELAC recoge el acervo histórico del Grupo de Río, a cuya actuación se pretende dar continuidad con un mayor perfil político, y el legado que representa la actuación latinoamericana en los organismos multilaterales. Un hecho significativo es que, de manera expresa, se señala a la CELAC como el interlocutor regional de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, tanto en lo referido a las Cumbres birregionales, como al diálogo UE-Grupo de Río, y que CELAC haya iniciado en 2012, a través de su Presidencia y Troika, diálogos políticos regulares con actores estratégicos como India, la República Popular China, Corea del Sur, Turquía, Japón, el Consejo de Cooperación del Golfo, o la Federación Rusa.

En esta dimensión externa, no obstante, parece existir menor capacidad y voluntad de concertación, teniendo presente la diversidad de estrategias de inserción internacional que presentan los países y grupos subregionales de América Latina y el Caribe. Si bien CELAC es expresión de un “multilateralismo pluralista” que canaliza la común voluntad de concertación y de autonomía para abordar la agenda regional, en la presencia de la región en foros de concertación como el G20 o Naciones Unidas, o en las relaciones con actores externos como Estados Unidos o China sigue primando la actuación individual y la opción bilateral, y en el caso de la UE el marco interregional respondería en gran medida a la tradicional preferencia europea por el interregionalismo y por una interlocución regional.¹⁸

¹⁷ Sanahuja, Rojas Aravena, F. (2012). Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC. VIII Informe del Secretario General de FLACSO. San José, FLACSO

¹⁸ Sanahuja, J.A. (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, Pensamiento Propio n° 39, enero-junio. pp. 75-108, y Jaramillo, G. (2014). “La integración en las políticas exteriores latinoamericanas: apuntes para el análisis”, en A. Bonilla y G. Jaramillo, La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe, San José: FLACSO /CAF, pp. 8-26.

CELAC Y LAS RELACIONES BIRREGIONALES

La aparición de CELAC puede suponer cambios relevantes en la relación con la UE, dependiendo del alcance del proceso de concertación regional a la hora de fraguar acuerdos y posiciones comunes, y situar las políticas exteriores de cada miembro en un marco común, ampliando su cohesión e influencia como región. De su articulación institucional y su capacidad de dar a América Latina y el Caribe la condición y atributos de actor internacional dependerá, a su vez, la capacidad que pueda tener CELAC, por sí sola y a través de su relación con la UE, para influir en un sistema internacional en cambio. Este vínculo reafirma la validez de una relación que sigue siendo relevante para ambas partes: proyecta a las dos regiones hacia el mundo, compensando la tendencia de la UE a bascular hacia Estados Unidos, el Mediterráneo o el Este de Europa; y la de América Latina hacia China y el Pacífico o, en su caso, hacia Estados Unidos.

//
Con CELAC se fortalece la interlocución externa de América Latina y el Caribe ante la UE y otros actores

Aunque la UE siempre ha aspirado a tener un interlocutor regional, ha de asumir que CELAC es una realidad de distinta naturaleza, y por lo tanto ambos son actores muy asimétricos. De momento, CELAC es más un proceso que un resultado. Este foro, en efecto, nace como “Grupo de Río ampliado” y por lo tanto sólo es un mecanismo de diálogo y concertación de políticas exteriores allí donde pueda existir acuerdo, cuya contribución a la interlocución regional con actores externos debe materializarse. Puede contribuir también a una mejor interlocución regional del Caribe con la UE, más allá del marco del Acuerdo de Partenariado Económico (EPA) vigente, si bien las instituciones de la UE han de acomodar su visión de la región para que ésta incorpore plenamente al Caribe.

Existen incentivos importantes para el desarrollo de CELAC y su condición de actor a través de su propio proceso y de la interacción con actores externos como la UE, pues daría a ambas 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 los alineamientos estratégicos de dicho sistema. De ahí la relevancia de un diálogo político UE-CELAC 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 un seguimiento y evaluación conjunto de la actuación en los foros multilaterales y en agendas temáticas de interés mutuo.

UNA RELACIÓN BIRREGIONAL EN BUSCA DE RELEVANCIA Y SENTIDO

El diálogo político y la relación birregional ha de seguir sirviendo, en primera instancia, a algunos de sus propósitos fundacionales: diversificar las relaciones exteriores, conocer mejor la realidad de cada parte, y en particular sus opciones políticas, económicas y sociales, confrontando estereotipos y actitudes aún presentes tanto en las elites políticas y económicas y en la

opinión pública y la sociedad civil de ambas regiones. Debe contribuir, además, a una evaluación constante del significado de la relación e identificar correctamente en qué aspectos existen interdependencias reales, y responsabilidades compartidas ante cuestiones que van más allá de la agenda estrictamente birregional.

Los cambios que se han producido en el contexto internacional y en ambas regiones plantean, empero, interrogantes nuevos: cómo la relación birregional puede contribuir al surgimiento de visiones globales compartidas ante esos cambios, basadas en una relación entre iguales, que deje atrás la visión “Norte-Sur” que ha estado presente en el pasado, tanto por parte de una UE que en ocasiones se aproximó a la región convencida de la rectitud de su modelo, con visiones paternalistas y en ocasiones arrogantes, como por parte de una América Latina y el Caribe que se situaba de antemano en una posición defensiva y subalterna, y en ocasiones, como se indicó, con ciertas dosis de resentimiento.

LAS RAZONES DE FONDO DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL

La relación birregional ha de seguir sirviendo a algunos de sus propósitos fundacionales: diversificar las relaciones exteriores y conocer mejor la realidad de cada parte, confrontando estereotipos y malentendidos, y permitir que se aborden conjuntamente agendas urgidas de las interdependencias y las responsabilidades compartidas.

También es necesario redefinir los fundamentos y funciones de la asociación estratégica a partir de cuatro grandes razones en las que radican tanto el potencial como los obstáculos de las relaciones: la identidad y los valores compartidos; la gobernanza de la globalización; los intereses económicos; y las demandas de cooperación. Si se aporta el capital político requerido, en esas razones puede basarse un nuevo ciclo de relaciones birregionales.

En ese nuevo contexto, es necesario preguntarse de nuevo por los fundamentos, racionalidad y funciones de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe. Para responder a estos interrogantes, de los que dependería la existencia, relevancia y alcance de esa relación, podrían invocarse cuatro grandes razones o lógicas, que ponen de relieve la relevancia siguen teniendo esas relaciones birregionales, así como los obstáculos y contradicciones que plantean a sus partícipes para dar respuesta a las demandas y necesidades de los actores públicos y privados y la ciudadanía de ambas regiones.¹⁹ Esas cuatro razones o lógicas—razón de identidad y valores; razón cosmopolita; razón de mercado e interés económico; y razón funcional de cooperación—pueden proporcionar una fundamentación y narrativa “fuerte” y con proyección de largo plazo, o no, en función de cuán relevantes sean, y sobre todo, del capital político que se esté dispuesto a invertir para impulsar la relación birregional. Para valorar sus potencialidades y riesgos, se examinarán brevemente a continuación:

¹⁹ Esta sección resume los principales argumentos de un trabajo anterior de la Fundación EU-LAC elaborado en vísperas de la I Cumbre UE-CELAC, al que este documento da continuidad de cara a la II Cumbre. Véase Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, Fundación EU-LAC, Hamburgo, diciembre de 2012.

UNA ASOCIACIÓN BASADA EN VALORES COMPARTIDOS ...

En un contexto internacional con una creciente fisonomía “post-occidental”, y con países emergentes con otros sistemas de valores, la definición “occidental” tanto de la UE y de América Latina y el Caribe ha sido un rasgo singular de su identidad y su práctica política, sin menoscabo de la definición plurinacional de algunos países y el aporte singular de las cosmovisiones de los pueblos originarios. Ambas regiones han compartido históricamente muchos de los principios y supuestos del “internacionalismo liberal”,²⁰ a los que se suman valores europeos y latinoamericanos, como el apoyo a la integración regional y la aspiración a la cohesión social y a sociedades inclusivas. Son también una fuente de legitimidad y de influencia de dos regiones que pretenden ser “potencias normativas” de cara a la definición de las nuevas reglas que conformarán el sistema internacional.

... EN LA QUE LOS CONSENSOS BIRREGIONALES ESTÁN EN CUESTIÓN

Construir la asociación estratégica birregional a partir de valores comunes requiere algo más que su invocación genérica. Precisamente a causa de su éxito y su difusión a escala global, muchos de esos valores ya no son distintivos de la relación UE-América Latina y el Caribe y no los convierten en “socios naturales”. Quizás la “comunidad de valores” ha quedado superada por la historia.

Significativamente, muchos de esos valores están hoy en debate en las dos regiones y entre ellas —en muchos aspectos Latinoamérica y el Caribe tienen interpretaciones diferenciadas de los mismos—, y en cuestiones como el alcance y contenido de la democracia, la acción pública sobre los mercados o el alcance y significado de la cohesión social los viejos consensos están ampliamente cuestionados, tanto en la UE como en América Latina y el Caribe. Por ello, emergen frecuentes contradicciones entre los intereses y los valores, lo que afecta a la identidad y la credibilidad interna e internacional de cada actor. Es significativo que los consensos —y disensos— en torno a esos valores pueden dar lugar a alineamientos que agrupan actores de una y otra región, y a actores externos, y sin embargo no sitúan a una región frente a la otra.

No se puede obviar, en particular, la erosión de la UE como “potencia normativa”, que ante el ascenso de algunos países de América Latina debiera buscar una relación más horizontal con esta última región. Y no todos los países son actores “normativos” y por ello no proyectan de igual manera sus valores en la política exterior y no entienden que la democracia o el liberalismo económico sean valores a proyectar externamente. En un contexto en el que los BRICS ofrecen una imagen de fortaleza geopolítica; en la que los líderes de ese grupo visitan la región con aportes financieros y promesas de inversión, mostrando un liderazgo musculoso y un cuestionamiento de los valores en los que se ha sustentado la relación birregional, quizás

²⁰ Concepto que alude a la defensa de los principios democráticos, los derechos humanos y el imperio de la ley y el Estado de derecho como piedra angular del sistema político y el contrato social; la defensa de economías abiertas, y el compromiso con el multilateralismo y la resolución pacífica de las disputas en las relaciones internacionales.

VALORES, DELIBERACIÓN Y VISIONES GLOBALES COMPARTIDAS

Construir la asociación estratégica birregional a partir de los valores comunes requiere algo más que su invocación genérica. En muchos aspectos esos valores están en cuestión y a menudo confrontan a cada parte con sus propios problemas y contradicciones. Aunque sitúen a ambas regiones en el marco de Occidente, “lo occidental” es un concepto dinámico y en permanente resignificación, y no es ni patrimonio de una sola de las partes, ni legitimación de unas relaciones asimétricas.

Es un acervo a (re)construir por ambas partes a través de procesos de deliberación que conduzcan a visiones globales compartidas, como ética discursiva de la democracia, las libertades y la dignidad humana, incluyendo tanto las libertades políticas como la exigencia de derechos económicos, sociales y culturales, de naturaleza indivisible.

Esa deliberación y diálogo ha de evitar que cada región se encierre en un discurso monológico de auto-legitimación, y que ambas, desde esa visión global compartida, puedan contribuir a forjar un nuevo universalismo post-Occidental.

la pregunta es: ¿Qué van a hacer y qué pueden ofrecer tanto América Latina y el Caribe como la UE para relanzar la relación birregional?

Por otra parte, la defensa de los valores occidentales situaría a la Asociación birregional en la posición de tomar partido de manera abierta como rulemakers en la pugna de “modelos” que conformará un siglo XXI que ya se define como “asiático”, “chino”, o “post-occidental” —puede elegirse el calificativo que más se acomode a los escenarios, visiones, aspiraciones, temores o miedos de cada lector...—, pero también en lucha consigo misma para afirmar esos valores. A menudo la apelación a los valores en la relación birregional confronta a ambas regiones con sus propios problemas y contradicciones. La relación entre liberalismo económico y democracia, por ejemplo, es muy compleja y en gran medida contradictoria en un contexto de globalización carente de regulación adecuada, y de una crisis económica global en la que el ascendente de occidente como modelo se ha visto seriamente erosionado.²¹

En ocasiones, ese compromiso compartido con los valores occidentales se ha visto condicionado por la tendencia de la UE a buscar en América Latina una región que refleje su propio modelo, que ha suscitado el lógico rechazo a una definición unilateral y paternalista de esos valores, o a la visión crítica que desde el “Sur” identifica “Occidente” con el “Norte” y en particular con un capitalismo desbocado, antes que con las libertades y derechos individuales o la cohesión social. Pero “lo occidental” es un concepto dinámico y en permanente resignificación, y es la deliberación y la interacción comunicativa de ambas partes la que le otorga significado a través de visiones compartidas. No es, por ello, patrimonio de una sola de las partes, ni legitimación

²¹ Véase el exhaustivo análisis de The Economist (2014), “What's gone wrong with Democracy?” 1 de marzo.

de una parte en unas relaciones asimétricas. Debiera asumirse que es un acervo de ambas regiones y de su mutuo compromiso con una ética discursiva legitimadora de la democracia, las libertades y la dignidad humana, basada tanto en las libertades políticas como en la exigencia de un amplio conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, de naturaleza indivisible.

Ese acervo requiere de un diálogo político permanente, quizás con menos énfasis en los acuerdos y más en el debate, y de instancias y mecanismos de generación de confianza y construcción de consensos, de socialización y aprendizaje conjunto, que permitan la reconstrucción compartida de esos valores como ética discursiva y, como se verá, del compromiso birregional con la democracia y la inclusión social. Ese diálogo, por otra parte, no se puede limitar al ámbito birregional ni pretender simplemente la exportación de esos valores a terceros. Debiera evitar que tanto la UE como América Latina y el Caribe se encierren en discursos monológicos de auto-legitimación y puedan contribuir, desde sus experiencia y valores distintivos, a un diálogo global basado en la comprensión mutua y el reconocimiento de la diversidad, que contribuya a la construcción de un nuevo universalismo post-occidental, sobre el que pueda edificarse una gobernanza eficaz y legítima de la globalización.

//

Gobernanza de la globalización, manejo de riesgos y provisión de bienes públicos globales son asuntos que demandan la acción concertada de ambas regiones, pues afectan a los pactos sociales en cada país

UNA ASOCIACIÓN PARA MEJORAR LA GOBERNANZA GLOBAL: POSIBILIDADES Y OBSTÁCULOS

Pero las relaciones no se basan sólo en valores, sino también en intereses. A través de las relaciones birregionales ambas partes también pretenden responder a las exigencias de la globalización en cuanto a gobernanza global, provisión de bienes públicos internacionales y gestión de riesgos globales, como el cambio climático, y aquellos que afectan al desarrollo económico y las aspiraciones de ambas regiones a un modelo social más inclusivo.

Ello es relevante, entre otras razones, porque el crecimiento económico, las dinámicas del empleo y la estructura del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y el Estado del bienestar, así como las políticas fiscales de las que depende su sostenimiento, e incluso la seguridad ciudadana, se sitúan cada vez en mayor medida en los espacios transnacionales. Así lo pone de relieve la crisis económica iniciada en 2008, o la violencia que sacude a Latinoamérica y el Caribe, asociada en parte a redes transnacionales del delito —en particular, al tráfico de drogas ilícitas— en las que está también involucrada la UE y otros países avanzados. Sin soslayar la importancia decisiva que adquieren en este contexto las prácticas nacionales de buena gobernanza de cada Estado, la vigencia y el contenido de la democracia, como sistema de garantías y titularidad de derechos (entitlements), y el contrato social mismo, en suma, depende de manera creciente de las contingencias asociadas al manejo adecuado de los riesgos globales y de la acción colectiva global, más que de los pactos sociales que se hayan definido al interior de cada Estado, o incluso en el marco de los procesos de integración regional. Por ello es importante situar las agendas del desarrollo socioeconómico y la cohesión social en las estructuras emergentes de la gobernanza global. Igualmente relevante

sería la cooperación para afrontar conjuntamente dinámicas transnacionales que unos u otros estiman 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, y la cooperación para promover los objetivos internacionales de desarrollo en el escenario post-2015.

Conforme a sus objetivos declarados, ambas regiones pretenden actuar conjuntamente como actores globales para forjar un “nuevo multilateralismo” capaz de democratizar las organizaciones internacionales, mejorando su legitimidad, representatividad y eficacia. El diálogo político, como espacio de socialización y aprendizaje conjunto, puede contribuir a definir una visión global compartida.

Esos propósitos, sin embargo, se enfrentan a las limitaciones que tanto la UE como CELAC presentan en su condición de actor (actorness) internacional. Además, ambas partes ven condicionado su compromiso multilateral por nuevos imperativos geopolíticos —en Asia, en Europa oriental o en Oriente Próximo— y optan por alineamientos estratégicos —con Estados Unidos, con China, con los BRIC...— inscritos más en lógicas de equilibrios de poder y en la visión de un mundo multipolar centrado en la competencia por el poder, más que en lógicas de cooperación y acción colectiva.

No menos importante es la reiterada falta de acuerdos concretos respecto a las agendas multilaterales, entre ambas regiones y en el seno de cada una de ellas, que a menudo termina siendo un factor de división. Sin ceder poder a los actores emergentes, sin acometer su reforma, y sin acuerdos concretos respecto a las agendas, a la postre puede suponer que el compromiso birregional con el multilateralismo sea poco más que un discurso retórico poco efectivo y que erosione la legitimidad internacional de ambos actores.

INTERESES ECONÓMICOS Y ALINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS ¿CONVERGENCIA O ALEJAMIENTO?

Frente al ascenso del área Asia-Pacífico en la economía global, ambas regiones se preguntan por la utilidad y ventajas relativas de la relación birregional y en particular de los Acuerdos de Asociación para mejorar su inserción económica internacional. Desde esa razón de mercado, se alega que la relación birregional puede seguir siendo funcional a los intereses económicos y de bienestar de ambas regiones y en particular para mejorar su posición en los flujos de comercio e inversión, en las cadenas productivas globales, y en el acceso y generación de conocimiento y tecnología. Para América Latina la UE puede seguir siendo relevante como fuente de inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología y la cooperación económica avanzada, que contribuye a mejorar la competitividad de la región en campos como la mejora de las infraestructuras, la educación superior y el refuerzo a los programas nacionales de I+D+i. En un contexto de recesión, América Latina y el Caribe parece ser más atractiva para la UE como destino de exportaciones, y origen de inversiones hacia Europa, como revela el ascenso de las “multilatinas”.

//
En ambas regiones surgen dudas sobre la relevancia de los Acuerdos de Asociación para sus estrategias de desarrollo, de integración regional y de inserción internacional

Ahora bien, si esos son sus objetivos, la asociación estratégica UE-América Latina y el Caribe puede ser considerada menos relevante que otros alineamientos o instrumentos para situarse en la competencia geoeconómica global, como determinadas relaciones bilaterales preferenciales, los vínculos geopolíticos con otros países emergentes, como los BRIC, o los acuerdos “mega-regionales” como el Acuerdo Transpacífico (TPP), y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), que les aproximarían a otros socios en desmedro de las relaciones birregionales. Esos movimientos, que tienen evidentes implicaciones estratégicas y significado geopolítico y no sólo comercial, generan lógicos recelos y desconfianza mutua al no haber estado precedidos o acompañados del necesario diálogo y explicación mutua. Además, los “mega-acuerdos”, como se detalla más adelante, plantean importantes desafíos en términos de riesgos y de oportunidades, así como de costes y beneficios potenciales —creación y desviación de comercio e inversión, imposición de normas y estándares “de facto”—, tanto para la red de Acuerdos de Asociación que han promovido ambas regiones, como para el marco multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En este contexto, parecería perentorio y pertinente plantear un diálogo ampliado, basado en la confianza mutua, sobre normas y estándares, efectos sociales y ambientales; costes y beneficios recíprocos de esas opciones, y medidas para mitigarlos y/o explotar su potencial para el desarrollo y el bienestar económico en ambas regiones.

Finalmente, hay que reseñar que los compromisos birregionales en materia de derechos humanos y democracia, para sí mismos y en relación a terceros, pueden verse dañados con una actuación en nombre del pragmatismo y de los intereses económicos, lo que puede erosionar la identidad social y política distintiva de ambas regiones como actores normativos, debilitando así una de las fuentes de su potencial “poder blando” y su influencia internacional.

UNA ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN RESPONDIENDO A INTERDEPENDENCIAS E INTERESES MUTUOS

Las relaciones birregionales, finalmente, habrían de responder a las exigencias de cooperación sectorial derivadas de los intereses compartidos que generan las interdependencias de coste recíproco que entrelazan a ambas regiones. Ello define una amplia agenda de cooperación temática avanzada, adaptada tanto a cuestiones globales que afectan a ambas regiones —seguridad internacional, cambio climático, la lucha contra el problema mundial de la droga, entre otros—, como a las políticas de desarrollo de los Países de Renta Media de América Latina y el Caribe y las de crecimiento de los países de la UE. En ese ámbito serían relevantes las políticas que demandan los Acuerdos de Asociación en materia de promoción del comercio, así como políticas encaminadas a la promoción de la inversión de calidad social y ambiental y la cooperación para la mejora de la competitividad internacional. Ello supone a su vez abordar campos como la mejora de las infraestructuras, la ciencia y tecnología y la innovación y transferencia tecnológica al sector productivo; la conformación de un espacio común de educación

superior y de formación profesional, y en suma el conocimiento y el establecimiento de un “Espacio UE-ALC del conocimiento y la innovación”. No menos importantes serían el apoyo a la reforma institucional y la promoción de los derechos humanos, la mejora de los marcos regulatorios, así como las políticas de cohesión social, con énfasis en las políticas fiscales, y las acciones en favor de la igualdad por razones de género, etnia, o cualquier otro factor de discriminación, la mejora del acceso y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, el empleo decente, la conservación del medio ambiente, entre otros de no menor importancia y urgencia. —avanzando visiones “post-extractivistas”—, y la lucha contra el cambio climático: y la eficiencia energética y la mejora de la matriz energética a través del desarrollo de energías renovables. También se sitúan en este ámbito las acciones de apoyo a la integración regional, que 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 regional, así como para la coordinación de políticas y la provisión de bienes públicos regionales.

Esas agendas birregionales se basan en las particulares necesidades de desarrollo de las dos regiones, pero deben ser vistas también como parte de su contribución a la agenda global del desarrollo sostenible que ha de definirse a partir de 2015.

En el pasado, el instrumento principal y casi único para todo lo anterior ha sido la cooperación económica y al desarrollo de la UE, situada en el marco tradicional de las políticas de cooperación al desarrollo y las relaciones Norte-Sur. Esa cooperación seguirá siendo importante en el futuro para los países de menor desarrollo de la América Latina y el Caribe. Sin embargo, el ascenso relativo de varios países de esta región, y el rápido desarrollo de sus programas de cooperación Sur-Sur abren posibilidades muy amplias de trabajo conjunto a través de la cooperación triangular, tanto en la propia América Latina y el Caribe, como en el plano global. De esta forma, ambas regiones pueden trabajar conjuntamente como actores del desarrollo global, en el marco multilateral de los objetivos y metas “post-ODM” que se adopten a partir de 2015.

Si no se adoptase esa perspectiva global y multilateralizada, las agendas de cooperación birregional podrían suponer una relación de menor relevancia y peso político para la gestión de programas de cooperación en áreas de interés mutuo, con un marcado carácter técnico, pero en disminución en la medida que América Latina y el Caribe desarrolla sus propias políticas de cooperación Sur-Sur y dejaría de ser destinataria de cooperación al desarrollo clásica de la UE, y que sin el necesario impulso político puede dar lugar a una pauta de relaciones rutinaria y en declive.

//
Ambas regiones pueden cooperar conjuntamente en el escenario post-2015, tanto para desafíos de desarrollo propios, como en el plano multilateral y global

LOS RIESGOS DEL DECLIVE DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL Y UN “BILATERALISMO FRAGMENTADO”

De manera paradójica, el menor interés en la relación birregional y la dinámica de Cumbres UE-CELAC coincide con un fuerte interés de muchos de sus Estados participantes, tanto en América Latina y el Caribe como en la UE, por promover una relación más intensa en el plano bilateral, particularmente en materia de comercio e inversión, que no parece encontrar un encaje adecuado en el marco birregional. Con esos antecedentes, cabe preguntarse qué puede ocurrir si las cuatro lógicas arriba indicadas no son capaces de impulsar la relación birregional a largo plazo. En tal caso, no ha de descartarse un escenario adverso para la relación birregional. Ante el creciente desinterés mutuo, así como la fragmentación o falta de cohesión de ambos actores regionales y de la relación birregional misma, podría tenderse a una “renacionalización” de sus respectivas políticas exteriores y al surgimiento de un “bilateralismo fragmentado” como pauta básica de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe.

ACTORES SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL: PARTÍCIPES SIN RECONOCIMIENTO ADECUADO

//
El diálogo birregional debe buscar fórmulas para encauzar la voz y participación de la sociedad civil

El diálogo birregional sigue teniendo carácter intergubernamental y pese a la convocatoria regular de foros de la sociedad civil, éste no ha logrado encauzar adecuadamente la participación de gobiernos no centrales, de actores no gubernamentales y de la sociedad civil. No se trata solamente de un problema de formato institucional. Todavía parece no existir suficiente consenso respecto a su conveniencia y alcance —qué actores, qué formatos, en qué agendas...—, y si

éste debe institucionalizarse. Parte del problema radica en las importantes diferencias que existen en cuanto a su composición, naturaleza y visiones en la UE y en América Latina y el Caribe, pues en esta última región existen organizaciones equivalentes en dimensión y escala a las que hay en Europa, y que estén activas en asuntos de la agenda multilateral. Tampoco en los “nuevos regionalismos” latinoamericanos esa participación está canalizada adecuadamente.²² En el escenario birregional aún están presentes distintas perspectivas al respecto: en ocasiones se afirma que la participación de las organizaciones de la sociedad civil supone una deslegitimación de los gobiernos electos y de partidos políticos y por ende de la democracia representativa. Pero también hay actores —incluyendo gobiernos de ambas regiones— que consideran que el reconocimiento de una adecuada participación de las organizaciones de la sociedad civil contribuye a la gobernanza democrática y tiene importantes sinergias con el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza democrática.

²² Serbin, A. (2011). Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), documentos n° 17

AGENDAS MÁS ESTRATÉGICAS, REPOLITIZAR EL DIÁLOGO

Para reactivar las relaciones es necesario un diálogo reforzado de alto nivel centrado en una agenda más limitada y selectiva de asuntos y/o objetivos de carácter verdaderamente estratégico, que permitan “repolitizar” la relación birregional.

Para ello, cada una de las partes ha de dotarse de una visión realmente estratégica de lo que pretende alcanzar con la relación birregional.

Esa agenda “estratégica” debe centrarse en asuntos “existenciales” más allá de ambas regiones y que afecten a su proyección internacional. Ello supone separar la agenda de la Cumbre, más selectiva y estratégica, de la agenda birregional, más amplia y convencional.

Las Cumbres han de centrarse en la construcción de consensos “fuertes” en un número reducido de cuestiones clave, en vez de diluirse en el “mínimo común denominador” que suele alcanzarse en los muchos temas de la agenda birregional.

Desde esta perspectiva, para algunos observadores, la ausencia de la sociedad civil y de mecanismos de participación social afecta negativamente a la Asociación Estratégica birregional: impide o dificulta que ésta aborde cuestiones que tienen el apoyo o en las que existen demandas de la sociedad civil. Afecta también a su legitimidad.

PROPUESTAS PARA LA II CUMBRE UE-CELAC: UN DIÁLOGO POLÍTICO REFORZADO CON CLARO CARÁCTER ESTRATÉGICO

La proximidad de la II Cumbre UE-CELAC de Bruselas (2015) obliga a plantear propuestas que contribuyan a la reflexión, desde niveles de decisión política, para evitar el continuismo y su posible agotamiento, imprimir una nueva dinámica e impulsar la Cumbre —y el proceso birregional— en una dirección genuinamente asociativa y recuperar su sentido y horizonte estratégico.

Para ello parece necesario, en primer lugar, un diálogo político reforzado que permita centrar el diálogo político de alto nivel de la “Asociación Estratégica UE-CELAC” en un número reducido de asuntos y/o objetivos de carácter verdaderamente estratégico para ambas regiones, con una agenda más selectiva, aceptando que el punto de partida puede ser el disenso y no el consenso. Todo ello, sin menoscabo de lo ya acordado en las declaraciones y los planes de acción emanados de Cumbres anteriores, que ya tienen su cauce institucional o de nuevos capítulos o temas que puedan incorporarse a ese cauce. Esa agenda “estratégica” debe centrarse primordialmente en asuntos “existenciales” que tengan efectos más allá de ambas regiones y que afecten a su respectiva proyección internacional. Las Cumbres pueden centrarse así en la construcción de consensos “fuertes” en un número reducido de cuestiones clave, en vez de diluirse en un gran número de temas en los que prima la lógica del “mínimo común denominador”. Quizás la clave es partir de los disensos, y no de los consensos de mínimos.

Parecería importante separar la agenda de la Cumbre, más selectiva y estratégica, de la agenda birregional, más amplia y convencional. Como se indica más adelante, otras agendas de las relaciones UE-ALC pueden mantenerse en el marco más amplio de la asociación birregional, mediante una arquitectura más flexible de “geometría variable” que permita mayores avances en asuntos concretos en los que algunos grupos de países puedan estar de acuerdo en función de sus respectivos intereses.

Se trataría, en cierta manera, de “repolitizar” un diálogo sobre una agenda limitada y superar unas agendas que en no pocos aspectos parecen haber experimentado un proceso de “vaciamiento”, en parte a causa de un proceso de preparación de las Cumbres muy enfocado en producir una declaración de consenso, en la que no ha habido espacio para el debate político franco y abierto entre los líderes, que sin embargo sí existe en otras Cumbres, y en parte también por su énfasis en la cooperación al desarrollo, que es sólo una de las dimensiones de la relación.

Ahora bien, para ello es necesario que las dos regiones, como tales, sean capaces de tener una visión estratégica de la relación, lo que ahora no parece ocurrir debido a la primacía de agendas más perentorias, a carencias de sus procesos de concertación, o a la pérdida de interés y relevancia. Es necesaria más confianza, y para ello, mayor honestidad respecto a los intereses de ambas partes y menor carga retórica.

RELEVANCIA, LEGITIMIDAD Y EFICACIA DEL DIÁLOGO POLÍTICO: RESPONDER A LAS DEMANDAS CIUDADANAS Y LOS DESAFÍOS DE UN CONTEXTO EN CAMBIO

La II Cumbre UE-CELAC (Bruselas, 2015) no puede estar marcada por el continuismo y deberá tener muy presente los factores de cambio estructural en el contexto global y en cada una de las dos regiones para responder al carácter estratégico de ese foro de diálogo político de alto nivel; también deberá mejorar su eficacia como marco de generación de consensos y de concertación de políticas para todos los socios; y resituar los problemas que afectan y preocupan a amplios sectores sociales de ambas regiones en el centro de la relación birregional, para ganar legitimidad ante la ciudadanía, opinión pública y los actores sociales. Con esos objetivos, y de manera tentativa, tres grandes agendas podrían centrar la II Cumbre UE-CELAC de 2015:

a. Recuperar la agenda social afrontando temáticas relevantes para ambas regiones: existen situaciones muy diversas en cuanto al ciclo económico y el nivel de desarrollo en ambas regiones, pero existen problemas sociales que son un desafío compartido y tienen verdadero carácter birregional. El empleo juvenil, por ejemplo, o el apoyo a las PYMES, se relacionan con agendas más amplias en el campo educativo, de la formación profesional, de la innovación y la transferencia de tecnología, y de la cohesión social que ya están contempladas en los planes de acción de cumbres anteriores. Y lo más relevante, abordar esos problemas supone asumir un compromiso con el contenido social y la calidad de la democracia y el contrato social. Estas agendas se han canalizado hasta ahora a través de encuentros sectoriales o el ámbito de

CUMBRES Y DIÁLOGO POLÍTICO: RELEVANCIA, LEGITIMIDAD, EFICACIA

La II Cumbre UE-CELAC (Bruselas, 2015) no puede estar marcada por el continuismo y debiera abordar una agenda estratégica centrada en los cambios globales y en los problemas que afectan a las respectivas sociedades, y mejorar su eficacia, a fin de recuperar su legitimidad ante la ciudadanía. Ello implicaría:

- Recuperar la agenda social afrontando temáticas relevantes para ambas regiones;
- Debatir el impacto y significación del reajuste de poder y de los nuevos alineamientos geopolíticos de los que son partícipes ambas regiones.
- Concertar posiciones ante los imperativos de la agenda multilateral: objetivos post-2015, cambio climático, y problema mundial de las drogas

Un diálogo político más relevante, legítimo y eficaz requeriría, a su vez:

- Flexibilidad: debido a la diversidad existente en ambas regiones, sería necesario combinar marcos estratégicos comunes con una arquitectura de “geometrías variables” abiertas a todos.
- Horizontalidad y simetría: sin dejar de reconocer las asimetrías que aún existen, los mecanismos de cooperación han de reflejar el reequilibrio de las relaciones UE-CELAC y el carácter horizontal y genuinamente asociativo de esa relación.
- Confianza y transparencia respecto a las negociaciones y alineamientos con terceros, y la actuación conjunta ante situaciones de crisis.
- Eficacia, a través del seguimiento y la evaluación efectiva de los planes de acción.
- Apertura a las agendas y a los actores sociales y económicos y la sociedad civil.

la cooperación al desarrollo, pero ahora se trata de (re)situirlas en el diálogo político al más alto nivel. Al responder a amplias demandas ciudadanas en ambas regiones, ello ofrece una oportunidad para relegitimar el diálogo político birregional, ya que apunta de lleno al problema, abordado más adelante, del creciente “malestar en la democracia” y los reclamos en cuanto al contrato social vigente en ambas regiones, que reflejan las demandas sociales insatisfechas de las clases medias, tanto en lo referido a la gobernanza como a la cohesión social. Todo ello podría dar lugar a un nuevo “pacto para el desarrollo” que relance la relación entre ambas regiones y que sirva también de horizonte para su involucramiento conjunto en el desarrollo de la Agenda de Desarrollo Sostenible post-2015, situando así la cooperación birregional y la cooperación Sur-Sur de la región en ese marco multilateral.

b. Cambio de poder, nuevos alineamientos geopolíticos y “mega-regionalismo”: impacto y significación para las relaciones UE-ALC: ambas regiones han de reencontrar su lugar en el mundo tras la bonanza exportadora de América Latina, y la crisis europea. El reacomodo de los actores ante los procesos de cambio de poder ha de ser debatido y negociado tanto por la UE como por América Latina y el Caribe. En particular, aspectos como el ascenso de otros actores, como China, y sus implicaciones para el sistema internacional; la recomposición del área noratlántica y la conformación de un eje transpacífico a través de la negociación de acuer-

dos mega-regionales (TPP y TTIP); las implicaciones para el multilateralismo y la gobernanza global de esos acuerdos y de las nuevas instituciones propuestas, entre otros, por los BRICS (Nuevo Banco de Desarrollo, NDB, y Acuerdo Contingente de Reservas, CRA), en las que están implicados algunos miembros de la “asociación birregional” UE-CELAC. Todo ello requiere de un diálogo abierto y transparente, aunque no conduzcan necesariamente a acuerdos sobre la base del “mínimo común denominador”. Y si el debate sobre esos alineamientos no se aborda, al menos es necesario un amplio intercambio de información respecto a su desarrollo y su impacto y efectos previsibles en las partes, la búsqueda de mecanismos de acompañamiento de esos procesos, y de posibles formas de adaptación de los marcos de relación existentes, así como de nuevas fórmulas de cooperación de cara a su desarrollo.

c. La concertación de políticas ante la agenda multilateral: objetivos post-2015, cambio climático, y problema mundial de las drogas. Como se ha indicado, la agenda multilateral de 2015 y 2016 estará jalonada por hitos importantes en esos tres ámbitos,²³ que requieren de un diálogo político de alto nivel para la concertación y coordinación de posiciones y el examen de agendas comunes de implementación para el establecimiento de una posible “Alianza birregional para la sostenibilidad del desarrollo” en el marco de los compromisos de Busan y de Río+20.

ALGUNOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN PARA EL RELANZAMIENTO DE LAS RELACIONES

La Asociación birregional también demanda cambios en cuanto a su formato y funcionamiento para mejorar su eficacia y credibilidad, más allá de las Cumbres. En particular, debieran explorarse los siguientes:

a. Flexibilidad: en reconocimiento a la amplia diversidad existente en ambas regiones, la Asociación birregional ha de basarse en la combinación de marcos estratégicos comunes y una arquitectura de “geometrías variables” con vocación universal (abiertas a todos), que permita según el tema que puedan conformarse grupos variables de países para cooperar con mayor intensidad y avanzar más en distintos ámbitos de la agenda birregional, o, en su caso, para un diálogo político que en el marco birregional, más amplio, no es factible. Es importante, en este contexto, definir qué corresponde a lo “estratégico”, lo interregional, y lo bilateral, y asegurar que las relaciones bilaterales se insertan adecuadamente, generando sinergias, con la agenda birregional, sin debilitarla o fragmentarla.

b. Horizontalidad y simetría: más allá del diálogo político birregional, las fórmulas tradicionales de cooperación demandan una actualización para reflejar el reequilibrio de las relaciones

²³ Cumbre del Clima de 2015 (COP21, París, 30 de noviembre-11 de diciembre de 2015); culminación de los trabajos del OWG sobre objetivos post-ODM (Nueva York, julio-septiembre de 2014) y negociación intergubernamental de cara a la sesión extraordinaria de la UNGA en septiembre de 2015 a septiembre de 2015; y Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS 2016) sobre el problema de las drogas (Nueva York, 2016).

UE-CELAC y el carácter horizontal y genuinamente asociativo de esa relación, sin perjuicio de un adecuado reconocimiento de las asimetrías aún existentes. Fórmulas de asociación y modalidades de cooperación como las que representa el Programa Eurososial II son demostrativas de ese criterio. Sin desconocer la persistencia de importantes asimetrías entre ambas regiones, y al interior de cada una de ellas, la UE, en particular, ha de aprender a tratar con terceros en condición de mayor simetría, con confianza y visiones compartidas; y América Latina y el Caribe, con una actitud menos defensiva y más cooperativa, acorde a su nuevo estatus.

c. Confianza: ante riesgos de crisis en las dos regiones y su vecindad, es importante fortalecer las relaciones de confianza y la capacidad de los mecanismos de concertación política entre cancilleres de ambas regiones, como ilustra la experiencia birregional en décadas anteriores. Ello permitió, en su momento, una eficaz coordinación de estos actores en ambas regiones que contribuyó al fin al conflicto armado en Centroamérica. Reconstruir la confianza, en la actualidad, requiere de una mayor transparencia y comunicación respecto a las negociaciones y alineamientos con terceros que promueven ambas regiones, los intereses que las impulsan, y sus efectos sobre la relación birregional.

d. Eficacia. Ello comporta una mayor atención a los mecanismos de concertación previa de cada región; y al seguimiento y de evaluación de los planes de acción a través del proceso de Cumbres y en las reuniones sectoriales de ministros y de altos funcionarios. Es evidente que en tanto todos estos asuntos, incluyendo aquellos que se pudieran definir como “estratégicos”, residan en mecanismos rutinarios de seguimiento, la capacidad de respuesta frente a situaciones emergentes será siempre más limitada. Por tanto, asegurar la eficacia supone también que a un nivel político se retome la conducción de esos pocos asuntos para asegurar su cabal funcionalidad a los objetivos que pudieran haberse trazado.

e. Apertura. En el marco del proceso intergubernamental, parece necesario establecer cauces más amplios de diálogo y participación de los actores sociales y económicos de la relación birregional —organizaciones de la sociedad civil, empresarios... —, y en particular, ofrecer respuestas a las agendas planteadas por estos actores. Los planes de acción, en particular, pueden ser un mecanismo para encauzar la participación de esos actores en distintos asuntos de la agenda birregional. El diálogo político birregional puede configurarse como espacio facilitador de la participación y de la promoción de la democracia y los derechos humanos, como ocurre en el caso del diálogo UE-México sobre derechos humanos o el foro UE-CELAC sobre género, y esta lógica podría extenderse a otros ámbitos, incluso en las relaciones económicas. Ello puede ayudar a superar las resistencias que estas temáticas suscitan en el ámbito intergubernamental, donde aún se perciben como interferencia externa, y no se ha logrado afianzar una relación horizontal. Mientras el diálogo político intergubernamental aún se observan comportamientos arrogantes por una parte, o a la defensiva por otra, el diálogo de los actores no gubernamentales sí es más horizontal y abierto.

2 MALESTAR EN LA DEMOCRACIA Y RENOVACIÓN DEL CONTRATO SOCIAL: RETOS PARA EL DIÁLOGO POLÍTICO BIRREGIONAL

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS: LA CAMBIANTE AGENDA BIRREGIONAL

//

La agenda política ha oscilado hacia la dimensión social y económica de la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos, y desde la legitimidad de origen, hacia la legitimidad de resultado

Como se indicó, el compromiso con la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho han sido motivación inicial, y fundamento de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe desde sus orígenes en los años setenta del pasado siglo. La contribución de ese diálogo y cooperación birregional a la agenda de las transiciones y la consolidación democrática de los años ochenta y noventa en América Latina, y a la afirmación de la política exterior y la condición de actor internacional de la UE como tal han sido ampliamente reconocidas, y todavía sigue siendo relevante ante el cambio democrático pendiente en alguno de los países de América Latina y el Caribe. Además, ha contribuido a forjar la identidad de ambas regiones como “actores normativos” de las relaciones internacionales.

En una aparente paradoja, cuando la Cumbre de Río de 1999 elevaba el diálogo birregional al más alto nivel político, esa agenda de democracia y derechos humanos perdió relevancia real, aunque se mantuvo como legitimación discursiva de la relación birregional. El marco tradicional del diálogo, cuya premisa era la necesidad de apoyo de la UE a la consolidación democrática de la región, se fue tornando disfuncional y anacrónico debido a dos razones principales. En primer lugar, debido a la normalización de la democracia electoral en América Latina y el Caribe. En segundo lugar, a la creciente renuencia de la región a aceptar tutelas externas en ese ámbito, tanto de Estados Unidos, a través de su tradicional preeminencia en la Organización de Estados Americanos (OEA), como de una UE cuyas credenciales democráticas y de defensa de los derechos humanos empezaron a ser cuestionadas ante sus visibles carencias y enfoque

restrictivo en materia migratoria, y posteriormente, en un contexto de crisis, el deterioro de su modelo social y el ascenso de la xenofobia y el populismo. A través de las organizaciones regionales se establecieron además mecanismos de supervisión electoral —como el establecido por Unasur— y, sobre todo, cláusulas democráticas y mecanismos de gestión de crisis que han permitido afrontar desde la propia región las intentonas golpistas y las crisis institucionales que han vivido algunos países desde mediados de los 2000. Además, la mayor relevancia prestada desde esa década a cuestiones como la cohesión social parecían indicar que la agenda empezaba a bascular hacia la dimensión social y económica de la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos: una vez asegurada la legitimidad de origen de los Gobiernos, los interrogantes se desplazaron hacia la legitimidad de resultado derivada de la respuesta gubernamental a las demandas y las expectativas económicas y sociales de sociedades aún marcadas por la desigualdad y la exclusión. Democracia y ciudadanía, en definitiva, entendidas no sólo como sistema de participación política, de legitimación y de renovación de gobiernos por vía electoral, sino como sistema de garantías, titularidades y derechos (entitlements) sociales, económicos y culturales, con niveles mínimos de protección para todos. En esta agenda de “calidad de la democracia” también se incluye el problema de la baja calidad de las políticas públicas y la debilidad de las instituciones, el alcance de los derechos y titularidades, y la posibilidad de financiarlos a través de sistemas fiscales más amplios y progresivos, contribuyendo a una mayor equidad social.

“MALESTAR EN LA DEMOCRACIA”: UN PROBLEMA BIRREGIONAL, AUNQUE CON DISTINTAS CAUSAS Y DINÁMICAS

En los 2000, sin embargo, el optimismo democrático de esa etapa de “fin de la historia” dio paso a visiones más circunspectas y problemáticas cuando cada región tuvo que afrontar sus limitaciones y carencias en relación a la democracia y las expectativas y demandas sociales que ella comporta. Ello también ha dado lugar a una relación birregional más simétrica, en la que ninguna de las partes tiene suficiente legitimidad como para alzarse como “modelo”, y ambas parecen reconocer que existe en sus respectivas sociedades un amplio “malestar en la democracia” y en relación al contrato social vigente, que pone en cuestión su propia identidad y los valores compartidos, tanto en el plano interno como internacional. No se pone en cuestión la democracia en sí, y desde luego el apoyo al autoritarismo no ha dejado de descender. Lo que sí está en cuestión son los mecanismos, alcance y contenido de ese concepto. Aunque este problema pueda presentar diferencias en cuanto a sus causas y dinámicas en cada región, y en cada país, tiene elementos comunes y convergen en ese “malestar en la democracia” y en sus secuelas de desafección de la ciudadanía, riesgos de inestabilidad, erosión de la legitimidad de las instituciones y los sistemas democráticos, y protesta social. Ese “malestar” lo indican con claridad distintas encuestas de opinión. Latinobarómetro y Eurobarómetro, en particular, muestran un claro cambio de tendencia en la satisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia. Después de años de mejora en ambas regiones, en el periodo 2008-2013 se observa una acusada caída —de 16 puntos en la UE y de 6 puntos en América Latina—, hasta situarlas en un índice del 38% y 39% respectivamente, prácticamente similar en ambas regiones. Como resultado de este cambio de tendencia la proporción de personas insatisfechas con

el funcionamiento de la democracia, aunque no con la democracia en sí, es mayor que el de aquellas que se declaran satisfechas.²⁴

También en ambas regiones la insatisfacción, la desigualdad y la exclusión, las expectativas o los temores de amplios sectores están en el origen de movimientos sociales que han cuestionado los sistemas de gobierno y los “pactos sociales” vigentes, aunque en respuesta a contextos distintos, y con distinta intensidad.²⁵ En la Unión Europea se relacionan con la inseguridad y el temor a que pueda mantenerse los compromisos del Estado del Bienestar tanto para la presente como para futuras generaciones. En América Latina, y en particular en los países donde ha habido crecimiento, pero sigue existiendo una elevada desigualdad, y problemas de calidad de las instituciones y la gobernanza, las protestas se relacionan más con expectativas y demandas de mejora que con los temores antes mencionados. En países más pobres, o en la mayor parte del Caribe, que la globalización tampoco haya cumplido sus promesas de crecimiento aumenta la tensión en sociedades de por sí fragmentadas por elevados niveles de exclusión.

//
En ambas regiones la insatisfacción, la desigualdad y la exclusión, las expectativas o los temores de amplios sectores están en el origen de movimientos sociales emergentes

Las encuestas del programa Global Attitudes del Pew Research Center, en particular, muestran una elevada preocupación y una percepción generalizada de aumento de la desigualdad, en todos los casos por encima del 50% de la población y en algunos casos de manera muy amplia. Esas mismas encuestas muestran que mientras que en los países emergentes la percepción generalizada es que la siguiente generación vivirá mejor que la de sus padres, en los países avanzados y en particular en los miembros de la UE se ha extendido la percepción contraria, y en casos como Francia, hasta el 90% de la población da por seguro que la siguiente generación estará peor. Pero estas diferencias de expectativa entre países en desarrollo, emergentes y avanzados

no se observan si se pregunta en relación al sesgo de las políticas y la acción gubernamental, pues el 74% de la población de los países avanzados, y el 70% en los países en desarrollo y emergentes coinciden en afirmar que el sistema político favorece a los ricos.²⁶ Ambas regiones, en suma, se enfrentan a la necesidad de buscar respuestas a estas dinámicas sociales y políticas a las que el diálogo birregional podría contribuir.

A ese ciclo de insatisfacción, desafección ciudadana, cambio de expectativas y movilización social también puede haber contribuido la difusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y el mayor acceso a información, a la crítica, y la deliberación política masiva

²⁴ Corporación Latinobarómetro (2013), Informe 2013. Santiago de Chile, 1 de noviembre, pp.. 31, 36, con datos propios y de Eurostat.

²⁵ El área donde estas protestas han sido más numerosas es los países de la OCDE, seguida por América Latina y el Caribe. Véase el estudio de Ortiz, I.; Burke, S.; Berrada, M. y Cortés, H. (2014), *World Protests 2006-2013*, Nueva York, Friedrich Ebert Stiftung/Initiative for Policy Dialogue.

²⁶ Pew Research Center (2013). *Economies of Emerging Markets Better Rated During Difficult Times*, 23 de mayo, pp. 20, 23, 27-28

e inmediata que permiten las redes sociales, con un Demos con creciente uso de smartphones, que se han configurado como una novedosa esfera pública de deliberación y generación de discurso, frente a unos mecanismos de deliberación, representación y mediación política de los sistemas políticos de ambas regiones y en particular de la democracia representativa, que apenas han evolucionado frente a los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

LA UNIÓN EUROPEA: MALESTAR SOCIAL Y CRISIS DE IDENTIDAD

En la UE se ha debatido el alcance de los derechos democráticos y de ciudadanía en cuestiones como la igualdad de género y la violencia contra la mujer, la inmigración, y los derechos de los homosexuales y de otros colectivos en situación de discriminación. Pero la crisis económica la que en mayor medida ha confrontada a la UE con las visibles contradicciones que supone la defensa, por un lado, del “modelo social europeo”, de los derechos previstos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y de los objetivos de cohesión social contemplados por los Tratados. Y por otro lado, la imposición de duras políticas de austeridad adoptadas por la troika con motivo de la crisis económica y los programas de rescate adoptados desde 2010, y el agravamiento del “déficit democrático” que supone la nueva gobernanza económica de la Eurozona, definida a partir de 2011.²⁷ En cierta manera, lo que la crisis ha hecho emerger es el resultado de 25 años de un proceso de globalización ante el que la UE no ha logrado establecer “cortafuegos” efectivos para preservar su modelo social, político y de integración económica. A ello se suma el más amplio fenómeno de crisis de representación de los sistemas de partidos políticos en el conjunto de la UE, así como el rechazo a la corrupción, aunque con diferencias entre países. La creciente distancia entre ciudadanía e instituciones se da, por lo tanto, en el nivel nacional, pero también en el europeo.

Estos problemas, que se observan tanto en el nivel nacional como en el de la UE, están en el trasfondo de los nuevos movimientos sociales que han aparecido en algunos de los Estados miembros de la UE, en las tensiones nacionalistas en algunos Estados miembros, así como en el más amplio y preocupante ascenso de los populismos y de partidos ultranacionalistas y xenófobos, que entre otros hechos se expresa en el ascenso de estas fuerzas en el propio Parlamento Europeo tras las elecciones realizadas en 2014.

Estos problemas han afectado a la legitimidad de la UE como referente externo. Según datos del Latinobarómetro, la opinión latinoamericana favorable sobre la UE descendió 20 puntos entre 2011 y 2013, de 66% a 47%, y en algunos países se sitúa por debajo de 40%. Ese descenso es mucho mayor que el que afecta a otros socios externos de la región, como Estados Unidos o China. Este último país tiene ya una imagen más favorable que la UE en el conjunto de la

²⁷ Para un análisis más detallado véase Closa, C. (2013), “La gobernanza fiscal y macroeconómica europea y sus limitaciones democráticas”, Revista Aranzadi Unión Europea nº 12, diciembre de 2012, pp. 51-65. También Parlamento Europeo (2014), Informe sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa (2013/2277(INI)), Comité de Asuntos Económicos y Financieros, Ponentes: Othmar Karas, Liem Hoang Ngoc, 28/2/2014.

región. De igual manera, se observa una caída de la opinión favorable sobre las relaciones birregionales, de 68% a 56%.²⁸

La cuestión migratoria también parece confrontar interna y externamente a la UE con sus valores e identidad. A lo largo del decenio de 2000 no ha sido posible desarrollar una política migratoria común, al tiempo que se han puesto de manifiesto las limitaciones o el fracaso de las políticas nacionales de inmigración y los distintos modelos de integración social que habían sido adoptados por los Estados miembros. Con la crisis económica, estos problemas parecen haberse agravado y el rechazo a la inmigración y la xenofobia, tanto en relación a nacionales de países terceros como a ciudadanos de la propia UE, se han convertido en objetivo político expreso y en un elemento central en el debate político y las estrategias de movilización política y

//
El carácter bidireccional de los flujos migratorios cuestiona a los gobiernos y las sociedades de ambas regiones y reclama cambios de percepciones, actitudes y políticas

electoral de los partidos de al derecha populista, que pone en cuestión incluso los compromisos de libertad de circulación y establecimiento contemplados por la UE. Esta cuestión ha gravitado negativamente sobre las relaciones birregionales —en particular, con el cuestionamiento latinoamericano de la “directiva de retorno” y la reclamación de cambios en la restrictiva política de visados que la UE aplica a algunos países—, y han erosionado el ascendente político y la legitimidad internacional de la UE. Ello ha podido agravarse con el rápido cambio de tendencia de los flujos migratorios entre las dos regiones motivado por la crisis de la Eurozona, con el retorno de anteriores emigrantes a sus países de origen, y la salida de un creciente número de perso-

nas, muchas de ellas calificadas, de los países más afectados por la crisis europea en busca de empleo en países de América Latina y el Caribe que, en un ciclo económico expansivo, se han enfrentado al “cuello de botella” de profesionales y de personas de alta calificación.²⁹ Esos rápidos cambios de dirección de las corrientes migratorias, en un contexto global de alta variabilidad de los ciclos económicos, vuelven a interpelar a los gobiernos y a las sociedades de ambas regiones sobre la necesidad de cambiar percepciones, actitudes y políticas sobre la emigración y el retorno; establecer regímenes y normas para regular conjuntamente esos flujos, con marcos más flexibles y con mayores posibilidades de ida y retorno y reinserción, que en todos los casos han de asegurar los derechos de los inmigrantes.

MÁS ALLÁ DE LOS PROCESOS ELECTORALES: LOS DESAFÍOS DE LA CIUDADANÍA CIVIL Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En América Latina y el Caribe, la normalización democrática que presenta la región se evidencia en un apretado calendario electoral que entre 2013 y 2014 contempla la celebración de elecciones en alrededor de la mitad de los países que la integran. Además de los comicios ya realizados en 2013 en Chile, Honduras, Paraguay y Venezuela, en 2014 están previstas

²⁸ Corporación Latinobarómetro (2014). Imagen de los países y de las democracias, 9 de julio, pp. 11, 27

²⁹ Campanella. E. (2014), “Come home, Europeans. Europe’s brain drain problema is becoming a major crisis”, Foreign Affairs,

elecciones legislativas y/o presidenciales en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Pero lo que estos comicios no pueden obviar es que también existe en la región un evidente “malestar en la democracia” que se expresa a través de un intenso debate respecto al alcance y significado de esos sistema de gobierno y de los derechos y garantías que comporta, entre las concepciones clásicas de matriz liberal-occidental, y el ascenso de distintas opciones de izquierda desde mediados de la década de 2000. Estos han dado además origen a procesos constituyentes en varios países de la región, que ponen énfasis en las amplias demandas sociales insatisfechas después de década y media de políticas económicas liberales, y el mayor reconocimiento de los derechos de ciudadanía asociados a la diversidad étnica y cultural presente en la región y, en algunos casos, al carácter plurinacional de algunos países.

El hecho es que más allá de la democracia electoral, en América Latina y el Caribe siguen vigentes importantes desafíos relacionados con los derechos fundamentales, como atestigua la actuación en algunos países de grupos paramilitares; o las amenazas y los crímenes perpetrados contra periodistas y medios de comunicación. Y puede haberse debilitado el contenido o concepto de democracia en lo que éste exige en cuanto a la construcción y consolidación de instituciones democráticas, y se pone en cuestión el vínculo entre democracia y estado de derecho, antes abordado por políticas de cooperación para la promoción de la democracia que, por inscribirse en un esquema Norte-Sur tradicional, hoy no serían aceptables para muchos países de la región.

En cualquier caso, la agenda democrática de la región está hoy presidida por los desafíos que supone la materialización de los derechos de la ciudadanía civil y social, que no pueden encuadrarse en falsas dicotomías entre democracia representativa o participativa, o el imperativo de la cohesión social vs. la participación electoral.

Desde esta perspectiva, los más notables avances se encuentran en el favorable ciclo de crecimiento económico, mejora del empleo y de los índices de pobreza y desigualdad de renta, al que se han sumado políticas sociales más amplias e inclusivas, y en particular los programas gubernamentales de transferencias monetarias condicionadas, las política salariales y la expansión de la educación secundaria. Todo ello ha permitido que la pobreza se haya reducido a una cuarta parte de la población de la región, tomando como línea de pobreza unos ingresos per cápita ajustados a la paridad del poder adquisitivo de 4 dólares diarios, y también se ha registrado una visible ampliación de las clases medias. Desde la perspectiva del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), América Latina y el Caribe, como región, presenta un panorama positivo, y de mantenerse las tendencias logrará alcanzar las metas de reducción de la pobreza extrema y el hambre, la mortalidad infantil y el acceso al agua potable. No obstante, hay países —Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay— que no alcanzarán los objetivos de pobreza, y la región en su conjunto tampoco alcanzará las metas de edu-

³⁰ Naciones Unidas (2013). Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3590, marzo, p. 13

cación primaria, igualdad de género, descenso de la mortalidad materna, salud reproductiva y sostenibilidad ambiental previstas en los ODM.³⁰

En cuanto a los índices de desigualdad, los años 2002-2003 suponen un claro punto de inflexión, que han mejorado en la mayor parte de los países. En 1981 el Gini regional era 0,51. En 2002 alcanzó 0,54, y en 2010 se situó en 0,50, lo que revela que han sido necesarios casi 30 años para recuperar el nivel anterior de la crisis de la deuda, y que a pesar de esa mejora sigue siendo muy alto. El cambio de tendencia se explica por la combinación favorable de dos factores: el ciclo de crecimiento y sus efectos favorables en el empleo y la mejora del salario real. Por otro lado, como se indicó, las políticas sociales redistributivas de los programas de transferencias monetarias condicionadas, y un mayor acceso a la educación secundaria y terciaria, que ha reducido la ventaja salarial de los trabajadores más calificados. En algunos países la cobertura de la educación secundaria ha llegado a aumentar 20 puntos.³¹ Ello significa que la región ha logrado importantes avances en cuanto a la inclusión social y la ampliación del concepto de ciudadanía, más allá del derecho al sufragio y de otros derechos políticos, pero que la cohesión social y la inclusión social, desde el punto de partida de la desigual distribución del ingreso y de los activos productivos, sigue vigente. Esta agenda social es clave en cuanto a la estabilidad política, y afecta, a su vez, al desempeño empresarial: en la medida que se relaciona con condiciones de empleo inaceptables, afecta al entorno para la inversión extranjera, y las crecientes exigencias de responsabilidad social de la empresa.

La igualdad de género y cuestiones como la violencia contra la mujer o el alcance de los derechos reproductivos también se han situado en el centro de la agenda social y política de muchos países de la región. No menos relevante es la creciente exigencia ciudadana de reconocimiento de los derechos asociados a la diversidad propia de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, en particular en cuanto a la identidad cultural y étnica, y de manera creciente a la condición sexual o la situación de discapacidad. Todo ello supone una importante ampliación de la agenda democrática y la exigencia de políticas públicas más amplias e inclusivas, y de mayor calidad.

Esa agenda ampliada de derechos de ciudadanía civil y social también se extiende a los aún insuficientes mecanismos de representación, control y rendición de cuentas, al acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva; la independencia y los equilibrios de los distintos poderes públicos; y las exigencias de libertad de prensa y de independencia de los medios de comunicación, amenazada tanto por los gobiernos como por intereses corporativos, o bien por la violencia y coacciones de las que son objeto los periodistas y los medios, tanto desde los gobiernos como de poderes fácticos. Algunos gobiernos también han cuestionado el papel y las resoluciones de los mecanismos y normas que actúan como garantes regionales e internacionales en este campo, como es el caso de la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

³¹ OCDE (2012). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. Paris: Development Centre, OECD, p. 112.

EL DESAFÍO DEMOCRÁTICO DEL ASCENSO DE LAS CLASES MEDIAS

Sin embargo, es el ascenso de las clases medias —quizás el proceso de cambio social más importante en la región en las últimas décadas— el que supone el mayor desafío de cara a esas agendas de gobernanza democrática y de redefinición del contrato social. Entre 2000 y 2009 la población latinoamericana que se consideraría “clase media”, según la definición del Banco Mundial —es decir, con ingresos ajustados a la paridad del poder adquisitivo de entre 10 y 50 dólares diarios per cápita —, aumentó un 50%, de 100 a 150 millones de personas, hasta alcanzar el 39% de la población total de la región. Se estima, además, que puede llegar a ser el 42% en 2013.³² Es importante aclarar, no obstante, que este fenómeno varía de manera significativa según países y en algunas subregiones, como el Caribe, lo que parece ocurrir es lo contrario: en un contexto económico más desfavorable, las clases medias se contraen y siguen existiendo amplios grupos sociales desposeídos que exigen participación y ejercen una presión creciente sobre los gobiernos.

Desde el punto de vista sociopolítico, ese ascenso de las clases medias puede suponer un fortalecimiento de la democracia, la sociedad civil, la tolerancia, la diversidad y el emprendimiento económico, y el tránsito a una economía de servicios de amplia base. Pero también puede dar lugar a mayores expectativas de ascenso social y a un aumento y un cambio cualitativo de las demandas sociales, así como a un cuestionamiento de las estructuras de gobernanza en el nivel local, nacional y global.³³ No en vano, estos grupos sociales emergentes —con una notable participación de los jóvenes— han protagonizado algunas de las más importantes movilizaciones sociales que ha vivido la región y que expresarían ese creciente “malestar en la democracia” que la caracteriza. Las demandas de los estudiantes chilenos reclamando una educación universitaria asequible y de calidad, de la ciudadanía brasileña en demanda de mejores servicios públicos y de que se ataje la corrupción; o las manifestaciones ciudadanas contra la inseguridad pública en Buenos Aires, México DF y otras muchas ciudades latinoamericanas irían en esa misma dirección, y parecen tener eco, pese a sus diferencias, con los movimientos sociales que han aparecido en la UE y en otros países y regiones, avanzados y en desarrollo.

El ascenso de las clases medias supone demandas crecientes para la proporcionalmente débil capacidad de los gobiernos de la región para proveer bienes públicos, afrontar los conflictos distributivos, regular los mercados protegiendo a los consumidores y al territorio y el medio ambiente, y gestionar los servicios públicos. Pero los principales desafíos se encuentran en

//
El ascenso de las clases medias es quizás el proceso de cambio social más importante y el que supone el mayor desafío para las agendas de la gobernanza democrática

³² Ferreira, F. et al. (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Washington, Banco Mundial.

Véase también Kharas, H. (2010), *The Emerging Middle Classes in Developing Countries*, París, OECD Development Centre, Working Paper n° 285.

³³ European Union Institute of Security Studies (2012), *Global Trends 2030. Citizens in an interconnected and policentric world*, París, EUISS, marzo.

el escenario económico menos favorable que parece anunciarse. Tanto los “no-pobres” como parte de la clase media en ascenso, con ingresos apenas por encima de las “línea de pobreza”, se caracterizan por su vulnerabilidad ante eventuales shocks externos o una recesión asociada a las “trampas de ingreso medio” que puedan afectar a los países de la región en caso del fin del “súper-ciclo” de materias primas que se relaciona con la desaceleración económica global. En realidad, las personas a las que el Banco Mundial considera “vulnerables” ante una recaída en la pobreza son aún el grupo social más numeroso de la región.³⁴ Ello plantea importantes desafíos en cuanto a la cohesión y la inclusión social: requiere, en concreto, que los gobiernos dispongan de margen de maniobra para adoptar políticas contracíclicas que eviten retrocesos bruscos de esos grupos sociales y los riesgos de crisis social e incluso de inestabilidad política que ello pueda suponer.³⁵ Y sobre todo, exige políticas orientadas a mantener el crecimiento en un contexto internacional más desfavorable. Se estima que el 70% de la reducción de la pobreza del decenio 2003-2012 se explica por la mejora del empleo y los salarios, y el resto sería el resultado de los programas sociales antes mencionados. Además, un contexto de crecimiento hace más factible mantener las políticas orientadas a promover la inclusión social y hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad. De ahí la importancia de la inversión productiva, en particular en la mejora de la educación o la infraestructura, y la mejora de la productividad de la región. Pero no menos importante es una mayor movilización de recursos fiscales, dado que a pesar de las mejoras de los últimos años, las tasas de recaudación son aún bajas y los sistemas fiscales de la región apenas imponen gravámenes sobre las ganancias de capital, el patrimonio o las sucesiones, y por lo tanto se caracterizan en su mayoría por una baja o muy baja progresividad.³⁶

Sin embargo, los desafíos planteados por el ascenso de las clases medias son de mucho mayor alcance. Como ocurre en la UE con la presión social y económica a la que se ven sometidas las clases medias, demandan una amplia redefinición del contrato social que las vincula con el Estado y con los derechos y deberes que éste comporta. Sobre estos estratos sociales recae una parte significativa de las cargas fiscales, y sin embargo no reciben servicios públicos de calidad, han quedado al margen de la cobertura de las políticas de salud y educación pública, así como de los programas sociales “focalizados” hacia los más pobres que los gobiernos de la región han promovido en las dos últimas décadas. Ese nuevo contrato social debiera estar basado, por un lado, en amplias reformas fiscales basadas en la ampliación de la base impositiva, reduciendo los elevados niveles de informalidad; una mayor progresividad de los ingresos fiscales, una mayor efectividad de la administración tributaria, y al igual que en la UE, una mejora de la regulación internacional para hacer frente a lo que la OCDE denomina la erosión

³⁴ López-Calva, L. F., y Ortíz-Juárez, E. (2011). A vulnerability approach to the definition of the Middle Class, World Bank, Policy Research working paper n° 5902, diciembre

³⁵ Paramio, L. (2013), “Desigualdad y nuevas clases medias”, en G. Fernández de Soto y P. Pérez Herrero (coords.), América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global. Madrid: Marcial Pons/IELAT/CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, pp. 133-141.

³⁶ Banco Mundial (2014). Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean, Washington, Banco Mundial, febrero.

de la base tributaria.³⁷ Por otro lado, la viabilidad y legitimidad de esas reformas dependerá de que se logre hacer un mejor uso de los recursos, atajando la corrupción, y de que se amplíe la cobertura y la calidad de los servicios públicos para responder a las demandas sociales, y en particular las que plantean las clases medias y sus aspiraciones de progreso —educación pública, salud y previsión social, y seguridad ciudadana—, sin cuyo respaldo esas reformas no tendrán legitimidad.

SEGURIDAD CIUDADANA: RETOS PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

En una parte significativa de los países de América Latina y el Caribe la (in)seguridad ciudadana se presenta como uno de los desafíos clave —si no el más importante— para la gobernanza democrática. La incapacidad de los gobiernos para satisfacer lo que puede ser considerada su función más elemental, en tanto precondition de las libertades y la convivencia ciudadana, corroe su legitimidad y mina el contrato social ante las proporciones verdaderamente epidémicas de la violencia criminal que asola la región, con más de 100.000 homicidios al año, un millón en una década, y un aumento del 11% en esas cifras anuales —el mayor del mundo— entre 2000 y 2010.³⁸ Existe una gran heterogeneidad en la región en cuanto al tipo de violencia e inseguridad —violencia callejera, delincuencia organizada relacionada con economías ilícitas transnacionales del tráfico de drogas, de armas o personas, violencia de género, secuestros y extorsión, delincuencia económica y corrupción...—, y su incidencia según países, pero el alto número de homicidios es un problema de alcance regional, y en algunos casos extremos, la inseguridad y la violencia ponen en juego incluso la viabilidad del Estado y los principios de convivencia más elementales. Aunque la región no está formalmente en guerra, el conflicto armado en Colombia y más recientemente, la “guerra contra el narco” en México, así como la criminalidad en Guatemala, Honduras o Jamaica revelan hasta dónde puede llegar esa violencia, y el alcance de sus vínculos transnacionales. En los casos de Centroamérica y del Caribe esa violencia tiene especial virulencia y rasgos subregionales específicos que es necesario considerar.³⁹ En el caso de México, en particular, entre 2006 y 2011 se ha cobrado cerca de 50.000 víctimas, con resultados además muy escasos en una “guerra” que tal vez no se puede ganar, y que quizás haya servido sólo para demostrar tanto a México como al resto de la región la futilidad de ese empeño y la necesidad de abordar el problema mundial de las drogas con otras visiones y estrategias.

//
La seguridad ciudadana es un imperativo para el diálogo birregional sobre gobernanza democrática

³⁷ OECD (2013). *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. París, OCDE

³⁸ Cifras extraídas de PNUD (2013). *Informe regional de Desarrollo humano 2013-14. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

³⁹ PNUD (2009). *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Nueva York, PNUD; UNDP (2012), *Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to better citizen security*. Nueva York, PNUD.

El empeoramiento de los índices de violencia contrasta, además, con la evolución positiva en ese decenio de los indicadores económicos y sociales, y en particular, con la mejora del empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Éstas siguen siendo muy elevadas y por lo tanto son factores clave en el análisis causal de este problema, pero también es necesario tener presente que la exclusión social coexiste: a) con grandes expectativas de consumo, que derivan en “delitos aspiracionales”; b) rápidos procesos de urbanización y cambio social, que desestructuran las comunidades, familias y en general el tejido social; c) con la extensión de las redes del narcotráfico y redes económicas transnacionales ilícitas, que ofrecen ingresos elevados tanto a jóvenes excluidos como a organizaciones delictivas transnacionales; d) los “facilitadores” del delito, como las drogas y el alcohol y, sobre todo, el fácil acceso a armas de fuego; y e) la debilidad del Estado y en particular de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia penal, afectado por la desigualdad de acceso y la corrupción, lo que da lugar a una elevada impunidad que actúa como incentivo para la comisión de delitos. Como señala el PNUD en su informe regional sobre inseguridad ciudadana, esa debilidad del Estado ha inducido la creciente privatización de la seguridad, pese a su naturaleza esencial de bien público, muy costosa, poco eficaz, y generadora de desigualdad.

Desde una perspectiva de desarrollo humano y de gobernanza democrática, la violencia comporta costes generalizados y muy elevados. Se ha insistido a menudo en los costes económicos directos en términos de gasto excesivo en seguridad, disminución del PIB, o menores flujos de inversión. En 2010, según países, osciló entre 2,5 y 10% del PIB.⁴⁰ Pero quizás más importante es su coste para la democracia y el ejercicio de los derechos ciudadanos, más difícil de cuantificar: cercena las capacidades y libertades de los individuos, daña el tejido social y el espacio público como ámbito de cooperación que amplía las oportunidades y opciones para mejorar la calidad de vida, incrementando la desigualdad y la exclusión, y, como se indicó, mina la gobernabilidad democrática y en especial las actitudes de la ciudadanía hacia el Estado de Derecho, su apego al contrato social y la legitimidad de la democracia, alentando en ocasiones el respaldo a medidas represivas y políticas “de mano dura” que vulneran sus derechos democráticos.⁴¹ No en vano, los estudios de opinión ponen de manifiesto, de manera reiterada, la relevancia de esta cuestión en las preocupaciones y demandas ciudadanas de las sociedades de la región y en particular, como se indicará, de las clases medias urbanas emergentes.⁴²

Siguen muy presentes las visiones que insisten en alcance principal o exclusivamente nacional de la violencia y sus causas, y en el marco nacional en el que han de definirse las políticas para enfrentarla, en parte porque son funcionales a lógicas electorales; y como se ha señalado, hay factores que son propios de la región y explican la virulencia del fenómeno y su diferente

.....
⁴⁰ PNUD (2013), Informe regional de Desarrollo humano 2013-14. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)., p. 104.

⁴¹ Ibid, p. 93.

⁴² Rojas Aravena, F. et al. (2011), Análisis de casos nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática, San José, FLACSO-SG; Lagos, M. y Damert, L. (2012), La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, mayo.

incidencia y manifestaciones según países. Pero a la hora de explicarlo no se pueden obviar sus conexiones transnacionales y la corresponsabilidad que atañe a los países avanzados y a la propia UE, que también es partícipe del tráfico de drogas ilícitas, armas y personas.

Un diálogo y una cooperación más intensa en esta materia es, por lo tanto, un imperativo para la relación birregional, y no debiera enfocarse con un enfoque sectorial, y por su sensibilidad, abordarse con cautela para evitar que se perciba como una intervención foránea en asuntos que se siguen considerando parte del fuero interno de cada país, a pesar de su naturaleza crecientemente transnacional. Por ello, debiera abordarse en el marco del diálogo y la cooperación sobre gobernanza democrática, ciudadanía efectiva, y refuerzo del Estado de derecho, sin obviar las importantes conexiones de la agenda de la seguridad ciudadana con el desarrollo económico, el empleo y la cohesión social. De hecho, es cada vez más una prioridad en el diálogo político birregional y sobre todo en la cooperación al desarrollo de la UE, como revela la aprobación en el Consejo de la Unión Europea en julio de 2014 de la Estrategia de la UE para la Seguridad Ciudadana en Centroamérica, a presentar en la II Cumbre UE-CELAC.⁴³

LA AGENDA SOCIAL, LA CUMBRE UE-CELAC, Y EL FUTURO DEL PROCESO BIRREGIONAL

Como se ha indicado anteriormente, la relación birregional ha de “repolitizarse” y dotarse de nuevo de un enfoque estratégico con una agenda centrada en el eje inclusión y cohesión social, ciudadanía, y democracia. Dada la relevancia de estas cuestiones para ambas regiones, la II Cumbre UE-CELAC debiera situarlas en un lugar destacado de la agenda. Resultaría difícilmente imaginable, en términos de la legitimidad del diálogo, incidir en agendas como las que encabezaron la I Cumbre. Aunque el tema elegido en la Cumbre anterior pudiera contribuir directa o indirectamente a promover esa agenda, no fue necesariamente percibido así por la ciudadanía y los actores sociales relevantes en la relación birregional. Debe adoptarse una agenda significativa para la ciudadanía, mensajes políticos claros respecto a esa agenda de cara a la opinión pública, y acuerdos concretos susceptibles de seguimiento.

⁴³ Council of the European Union (2014), EU Strategy on Citizen Security in Central America and the Caribbean. Council Conclusions, 30 de julio; y la Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad Elements for an EU strategy on public security in Central America and the Caribbean, JOIN (2014) 21 final/2; 10108/1/14 REV1

3 REGIONALISMO, “MEGA-ACUERDOS” COMERCIALES Y RELACIONES BIRREGIONALES

DOS REGIONES EN PROCESO DE REACOMODO EN LA ECONOMÍA POLÍTICA GLOBAL

Varias tendencias convergen en el escenario global, y exigirán que tanto la UE como América Latina y el Caribe redefinan y reajusten sus opciones en cuanto a la integración y el regionalismo, su inserción en la economía política internacional, y sus relaciones birregionales. Algunas son de larga data, como el proceso de transnacionalización de la producción y los servicios, a través de la proliferación de cadenas de valor que tienen un protagonismo creciente en la producción, la inversión, la innovación y el comercio mundial; y el desplazamiento del poder y la riqueza hacia el área Asia-Pacífico —que la OCDE denomina *shifting wealth*—, y el ascenso de los países emergentes, que avanza en paralelo a la creciente diferenciación y heterogeneidad que se observa en el “Sur global”.⁴⁴

Ese proceso ha producido visibles cambios en la estructura productiva y en las exportaciones de ambas regiones. Tanto para la UE como para América Latina y el Caribe se reduce la importancia de los destinos tradicionales —incluyendo el comercio mutuo—; se observa un declive relativo del comercio intrarregional; emerge como fenómeno relevante el comercio Sur-Sur, y crece con fuerza la importancia de Asia y en especial de China, lo que afecta al atractivo que cada uno de esos socios para las relaciones económicas de cada región. En el seno de la UE se observa, además, un reequilibrio entre el núcleo y la periferia, y el menor peso económico de esta última en el mercado interior, que coincide con el aumento de la cuota de los países emergentes y en especial de China en las exportaciones de sus Estados miembros. Y la crisis de Ucrania han puesto de relieve, de nuevo, la relevancia de la energía en los vínculos externos con Europa Oriental.

⁴⁴ OCDE (2010). *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. París, Development Centre, OECD; 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.

En el caso de América Latina y el Caribe es muy marcado el ascenso de China en desmedro de socios comerciales tradicionales como Estados Unidos y la UE, salvo en el caso de las exportaciones del Caribe y de México a su vecino del norte. También se observa un flujo creciente de IED de origen chino en distintos países —especialmente en Brasil, Perú, Venezuela y Argentina— y sectores, como energía e hidrocarburos, minería, finanzas, e incluso en el automotriz. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización” que, si bien puede sostener el crecimiento a largo plazo, aumenta su vulnerabilidad externa. Basado en la agroexportación y el extractivismo, puede desalentar políticas de modernización y diversificación productiva en el necesario tránsito hacia un modelo productivo menos basado en los recursos naturales, y más en las mejoras de eficiencia, mayor valor añadido y contenido tecnológico, y capacidad de innovación. Por otro lado, ese ciclo de crecimiento parece dejar atrás algunos problemas clásicos del desarrollo, pero plantea otros nuevos, propios de países de renta media (PRM) y, en particular, las llamadas “trampas de renta media” (middle income traps). Mientras tanto, las pequeñas economías del Caribe continúan en muchos casos atrapadas en un ciclo de escaso crecimiento, elevado endeudamiento, vulnerabilidad externa, y riesgos ambientales crecientes, dada su vulnerabilidad y exposición a los riesgos de desastres y a los efectos del cambio climático.

//
Los cambios en la economía política global exigirán que ambas regiones reajusten sus opciones en cuanto a la integración y el regionalismo, la inserción internacional, y las relaciones birregionales

Adicionalmente, más empresas de países latinoamericanos y del Caribe han internacionalizado sus operaciones, incluyendo inversiones productivas en otros países y en particular, en la UE. La internacionalización de empresas, incluyendo las pymes —bien dentro de encadenamientos productivos transnacionales, o directamente hacia el consumidor— es en parte resultado del proceso de apertura comercial de las últimas décadas, tanto en el plano multilateral como en el plano bilateral e inter-regional, en el marco de un número creciente de acuerdos comerciales preferenciales.

En ese contexto de cambio en el sistema internacional, América Latina y el Caribe experimenta un doble proceso de ascenso y diferenciación. Aumenta su peso económico y político, con líderes regionales como Brasil, Colombia o México. Estos despliegan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar la influencia y 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 organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en la gobernanza global. Pero al tiempo que se participa en los organismos multilaterales, se buscan nuevos alineamientos geopolíticos que den respuesta al bloqueo de dichas reformas —Consejo de Seguridad, cuotas y poder de voto en el FMI,—, y de las negociaciones multilaterales como las de la OMC, como revela el acercamiento a los BRICS y a otros países emergentes.

VISIONES DIFERENCIADAS Y MARCOS COMUNES EN EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO Y EUROPEO

Tanto la UE como América Latina y el Caribe están atravesando un periodo de discusión, crisis y revisión de sus experiencias de integración, cooperación y concertación regional. En esa revisión se cruzan argumentos y visiones ideológicas, lógicas intergubernamentales, y las diferentes experiencias de cada grupo regional. En la UE, en particular, la reconstrucción de la Eurozona comporta un nuevo modelo de gobernanza económica que profundiza la integración europea y supone un amplio proceso de transferencia de soberanía fiscal y presupuestaria a las instituciones comunes. Sin embargo, ello también comporta una amplia revisión de los equilibrios de poder entre Estados miembros, así como a las relaciones entre Estado, sociedad y mercado, en la que se percibe que las dimensiones sociales y democráticas del proyecto europeo se estarían subordinando a las lógicas de la globalización.

//
Tanto la UE como América Latina y el Caribe están revisando sus experiencias de integración, cooperación y concertación regional

Se observan también distintas tendencias en cuanto a la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico más articulado con la economía global, a través de acuerdos comerciales “Sur-Norte” con Estados Unidos, la UE y países asiáticos, y otro al Sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Lógicamente, estas tendencias también responden a una visible “repolitización” de las estrategias de

desarrollo, el regionalismo y la integración regional.⁴⁵ Coexisten en la región distintas visiones del desarrollo económico y el 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 esa región. Por otro lado, otros países mantienen estrategias basadas en una mayor protección del mercado interno, como las que representaría un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela y tal vez de Bolivia y Ecuador. Finalmente, otros países han adoptado estrategias de carácter soberanista y autonomista, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo en campos como la infraestructura y la energía —sería el caso, en parte, de la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP).—, si bien un rasgo común a la mayoría de los países sudamericanos es la marcada orientación exportadora hacia Asia, centrada en las materias primas.

Pese a estos debates y diversidad de opciones, como se indicó, América Latina y el Caribe muestran una voluntad común de concertación política y de afianzamiento de la autonomía regional, al menos en el plano político y en el ámbito regional, como revela el surgimiento y

⁴⁵ Dabène, O. (2012): “Consistency and Resilience through cycles of repolitization”, P. Riggiozzi y D. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Londres, Springer, pp. 41-64.

desarrollo tanto de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como de la más reciente Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), que pretenden actuar como marco común de todos los países —suramericanos en un caso, del conjunto de la región en otro— para la concertación política y la gestión de crisis, al haber dejado al margen de las agendas de la integración económica y de la política de desarrollo.⁴⁶ Este énfasis en el regionalismo, empero, parece limitarse a esas agendas políticas y a las relaciones interregionales, pues de cara a la proyección internacional de la región sigue habiendo un déficit notable de coordinación y se sigue actuando a través de cauces bilaterales, especialmente en relación a China y Estados Unidos.⁴⁷

EL NUEVO “MEGA-REGIONALISMO”: TENSIONES CON EL MULTILATERALISMO Y LA GOBERNANZA DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO MUNDIAL

Existe una tensión creciente entre el multilateralismo y el regionalismo que es visible en la creciente fragmentación del sistema multilateral. Se observa en el ámbito de las finanzas, con arreglos monetarios y financieros regionales en paralelo a las reformas en las instituciones de Bretton Woods, como el proyecto del Banco del Sur, o el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), en el ámbito sudamericano; el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en la UE; o el NDB y el CRA de los BRICS. Y es también muy visible en el comercio mundial, con un número creciente de acuerdos y negociaciones de alcance regional que aspiran a tener un carácter “OMC plus”.

Esta tensión responde, como se indicó, a las dificultades para la reforma de los organismos multilaterales, y los obstáculos para avanzar en la conclusión exitosa de la Ronda de Doha de la OMC. Declarada en suspenso desde diciembre de 2011, ha impulsado la búsqueda de caminos alternativos a los del sistema multilateral. Se observa una tendencia general a suscribir nuevos acuerdos comerciales regionales o ampliar los existentes, profundizando la tendencia histórica a una “globalización regionalizada” en la que los intercambios comerciales son más intensos entre países que cuentan con esquemas preferenciales. Sin duda, los “clubes” comerciales restringidos pueden facilitar la expansión de flujos de comercio e inversiones entre sus miembros,

⁴⁶ 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; Riggiozzi, P. y Tussie, D. (eds.) (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht, Springer, J. A. (2012). *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; y Sanahuja, J.A. (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, *Pensamiento Propio* n° 39, enero-junio. pp. 75-108; y Nolte, D. (2014), *Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2014/89.

⁴⁷ Jaramillo, G. (2014). “La integración en las políticas exteriores latinoamericanas: apuntes para el análisis”, en A. Bonilla y G. Jaramillo, *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*, San José: FLACSO /CAF, pp. 8-26.

permitiendo según casos asumir compromisos más allá de los negociados en la OMC. Ello comporta, sin embargo, costes evidentes en cuanto a la fragmentación del comercio mundial. Como es sabido, las reglas diferenciadas de estos acuerdos y los efectos de creación y desviación de comercio que generan pueden tener efectos discriminatorios respecto a terceros.

El hecho novedoso, que apunta a una mayor fragmentación del comercio mundial, es el inicio de negociaciones comerciales que no se circunscriben a regiones geográficas, con negociaciones “megarregionales” o “mega-acuerdos” comerciales.⁴⁸ Desde comienzos de la actual década, y con mayor intensidad desde 2013, se negocian la Asociación Económica Regional Integral (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP);⁴⁹ El Acuerdo de Asociación Transpacífico (Trans-Pacific Partnership, TPP),⁵⁰ y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre Estados Unidos y la UE (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), quizás el de mayor impacto potencial para las relaciones birregionales.⁵¹ Este último se asienta en la densa red de interdependencias, flujos comerciales y de inversión e intereses cruzados que ya existe ambos lados del Atlántico Norte. Las negociaciones del TTIP se iniciaron en 2013 y es aún difícil prever los resultados finales dada su complejidad, amplia cobertura, y los obstáculos políticos que pudieran encontrar. El TTIP será crucial para el futuro del comercio mundial no solamente por sus efectos en el crecimiento y el comercio. Ante el bloqueo de las negociaciones de la OMC, las reglas y disciplinas del TTIP, en caso de entrar en vigor, jugarán un papel decisivo en la futura regulación del comercio mundial, más allá de los países parte del mismo.

Los impactos del TTIP, en particular, pueden ser significativos para América Latina y el Caribe. Un mayor crecimiento económico en los Estados Unidos y la UE contribuiría al aumento del producto y del comercio mundiales. Según el estudio de impacto encargado por la Comisión Europea,⁵² el efecto neto para el año 2027 sería de un aumento de entre 0,7% y 1,4% del PIB agregado del conjunto de países no partes del acuerdo.⁵³ Sin embargo, otros estudios, como el encargado por la Fundación Bertelsmann y llevado a cabo por el Instituto IFO, señalan que en un escenario de liberalización profunda el efecto de desviación de comercio sería muy intenso en relación a terceros países, perjudicando en particular a los BRICS.⁵⁴

48 Además de las que se detallan en el texto, se negocia un acuerdo de libre comercio entre China, Japón y Corea del Sur, y la UE ha abierto negociaciones con India, con Japón, y con ASEAN.

49 La RCEP incluye los 10 países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), más Australia, India, Nueva Zelanda, China, Japón y Corea del Sur. RCEP pretende lograr a finales de 2015 un gran área de libre comercio

50 El TPP fue iniciado por Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, y desde 2010 negociado también con por Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam.

51 Rosales, O.; Herreros, S.; Frohmann, A. y García-Millán, T. (2013), Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio Internacional n° 121, LC/L.3710, diciembre, p. 26.

52 Véase Francois, J. (Project leader) (2014), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Report. Londres, Center for Economic Policy Research (CEPR), marzo.

53 Rosales et al. 2013, op. cit, p. 20.

54 Ferbelmayr, G.; Heyd, B.; y Lehwald, S. (2013), Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Vol. I. The Macroeconomic Effects, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project.

Obviamente, estas negociaciones erosionan la relevancia de la OMC como foro de negociación, marco regulatorio y de solución de controversias, ya que esta vez las nuevas reglas se habrían negociado enteramente fuera del ámbito multilateral y entre un número limitado de países. Este escenario resulta muy preocupante para los países emergentes y en desarrollo, interesados en la existencia de un sistema de solución de controversias independiente y sometido a reglas predecibles. Es aventurado suponer que la Ronda de Doha pueda concluirse en algún momento y la hipótesis más plausible parece ser que se está entrando en una era de macro-acuerdos comerciales con débiles disciplinas multilaterales y “clubes privados” de carácter preferencial y efectos discriminatorios respecto a terceros, no tanto por medio de los aranceles, pero sí por otras medidas no arancelarias que inciden en flujos de comercio y en las inversiones.⁵⁵

El temor a la fragmentación del comercio internacional y la irrelevancia de la OMC es aún mayor tras las dificultades experimentadas por el importante acuerdo sobre facilitación de comercio alcanzado en diciembre de 2013 en Bali (Indonesia), que puede ser considerado el primer acuerdo multilateral significativo en materia comercial desde 1995 y en particular desde el lanzamiento de la Ronda de Doha en 2001, hasta su aprobación final.

LOS MEGA-ACUERDOS COMERCIALES: EL SIGNIFICADO GEOPOLÍTICO

Las implicaciones de esta dinámica de negociación de mega-acuerdos comerciales son diversas y complejas. Tanto el TPP como TTIP reflejan objetivos que más allá del comercio y tienen visibles implicaciones geopolíticas. Podrían ser interpretados como una respuesta estratégica de Occidente y en particular del área Noratlántica al ascenso de los países emergentes, a los que no se ha invitado a algunas de estas mesas de negociación. En cierta manera, con el TTIP reaparece el tradicional alineamiento de Estados Unidos y la UE en materia comercial —exigencias de liberalización para los países en desarrollo, y proteccionismo propio, sobre todo a través de barreras no arancelarias—, con la diferencia de que ahora se produce fuera de la OMC, ante el veto de los países emergentes a un acuerdo asimétrico en el seno de esta organización.

//
Para la UE y América Latina y el Caribe, los mega-acuerdos comerciales y los nuevos alineamientos tienen importantes implicaciones geopolíticas, y no sólo económicas

Un posible efecto de estos acuerdos, que significativamente dejan fuera a los principales países emergentes, como China, India o Brasil, sería alentar la firma de acuerdos Sur-Norte hasta ahora estancados, como el RCEP o el Acuerdo UE-Mercosur o, en caso de ser éste inviable

⁵⁵ Peña, F. (2014), “Fragmentación en las negociaciones comerciales. Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global”. Carta mensual, marzo. Disponible en [<http://www.felixpena.com.ar>]. Véase también Sanahuja, J. A. et al. (2013), “Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global”, en G. Fernández de Soto y P. Pérez Herrero (coords.), América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global. Madrid: Marcial Pons/IELAT/CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, pp. 31-36, que recoge las aportaciones de Félix Peña a ese texto.

ante la resistencia de algunas de las partes, su sustitución por un Acuerdo bilateral UE-Brasil. También puede alentar otro tipo de vinculaciones en torno a los BRICS o hacia los países del Sur y emergentes como alternativa geopolítica a los intentos de restaurar la hegemonía económica y/o política del área Noratlántica.

De forma más inmediata, también están erosionando la confianza entre la UE y América Latina y el Caribe, dada la ausencia de información tanto por parte de la UE en relación al TTIP, como de los países latinoamericanos implicados en el TPP, respecto al impacto y significación de estos acuerdos en relación, sobre todo, a los Acuerdos de Asociación, que parecen quedar en segundo plano respecto al “mega-regionalismo”, y debilitan fuertemente el pilar comercial de esa relación birregional. Como se señaló anteriormente, si estas negociaciones ponen en cuestión el pilar económico de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, la cooperación al desarrollo se reduce, y el diálogo político languidece, ¿Cuál es entonces el sentido y el contenido estratégico de la relación birregional? Si el TTIP se materializa, la importancia de América Latina para la UE se reduciría significativamente, y viceversa. Quizás la respuesta radica en el problema subyacente a estos movimientos geopolíticos, y es la pérdida de centralidad de la UE en cuanto al nuevo eje transpacífico, y la erosión de la competitividad tanto de la UE como de América Latina y el Caribe ante el ascenso de China y otros países asiáticos. De ahí la importancia de redefinir en ese ámbito el sentido de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe, y es a ese objetivo al que han de contribuir en mayor medida los Acuerdos de Asociación y la cooperación birregional, posibilitando el desarrollo de cadenas de valor en las que ambas regiones han de buscar complementariedades productivas y tecnológicas.

En cualquier caso, no está garantizado el éxito de estas negociaciones mega-regionales. Los obstáculos técnicos y políticos son formidables, por la complejidad de las normas y estándares de cada parte, por las grandes diferencias que existen en su cultura y prácticas regulatorias y jurídicas, y por la resistencia creciente de las organizaciones sociales y la opinión pública, que podrían frenar las negociaciones o impedir su ratificación, en Estados Unidos, en la UE, o en otros partícipes. Más allá de los estudios de impacto sobre el TTIP o el TPP, hay varios escenarios posibles que combinan estas negociaciones y las que tienen lugar en la OMC. Si se firma el TTIP y/o el TPP, los excluidos podrían o bien aceptar “de facto” las nuevas reglas, que se multilateralizarían en una “OMC 2.0”, o bien mantendrían una posición de resistencia asumiendo un mundo de “megabloques” comerciales cerrados. También puede ocurrir que Doha se desbloquee, en parte a causa de la presión que suponen el TPP y el TTIP sobre los actores renuentes a la negociación, y en parte por los cambios que se han producido en el sector agrícola, de carácter estructural, que han modificado notablemente las condiciones de negociación en este ámbito. Habría, además, un último escenario: si las dos negociaciones megarregionales se atascan, habría algunas posibilidades para el relanzamiento de Doha y de búsqueda de soluciones imaginativas para las relaciones UE-Mercosur. Ello permitiría preservar el sistema comercial multilateral y la red de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe recobraría su relevancia original.

IMPACTO Y SIGNIFICACIÓN PARA LA RELACIÓN BIRREGIONAL

Los países involucrados en dichas negociaciones representan en su conjunto cerca del 70% del comercio de bienes de América Latina y el Caribe, tanto en exportaciones como en importaciones. Se trata asimismo de algunas de sus principales fuentes de IED. En consecuencia, las negociaciones de los mega-acuerdos pueden influir de manera significativa en los flujos de comercio e inversión de la región. Obviamente, el impacto específico sobre cada país y subregión dependerá de su estructura productiva y exportadora y sus estrategias de inserción económica internacional.⁵⁶ Es difícil estimar ese impacto con exactitud, ya que dependerá del alcance del acuerdo final. Existen pocos estudios de impacto, y como se indicó anteriormente arrojan resultados dispares: mientras que el CEPR prevé que el TTIP tenga un efecto global positivo, el Instituto IFO sostiene que un escenario de liberalización amplia solo beneficiaría a Estados Unidos y la UE y, en el largo plazo, impactaría negativamente sobre casi todos los países del mundo.

Según CEPAL, la liberalización del comercio entre Estados Unidos y la UE afectará negativamente a los intercambios de América Latina y el Caribe con esos socios, que comerciarán más entre sí. Ese efecto será más notable para los productos de América Latina y el Caribe que ingresan libres de aranceles a los mercados europeo y/o estadounidense en el marco de acuerdos de libre comercio y del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).⁵⁷ En el estudio de IFO se estima que el impacto del TTIP, si éste se limitara a la supresión de aranceles, sería limitado a corto plazo, aunque al cabo de 15 o 20 años influiría negativamente sobre toda la región, y con una liberalización más amplia los países más perjudicados serían los que se vinculan más estrechamente con Estados Unidos.

Por otro lado, la cobertura de estos acuerdos se extiende a asuntos no vinculados habitualmente con el comercio, como las normas ambientales y laborales de cada país, la protección de la propiedad intelectual y de los datos personales en el entorno digital, las empresas públicas o los controles a los movimientos de capitales, y la posibilidad de aplicar controles de capital, con estándares avanzados más favorables a la actuación de las empresas multinacionales, lo que puede suponer una importante pérdida de autonomía para las políticas de desarrollo tanto para los países participantes como para terceros, y en particular para América latina y el Caribe, para las que esos estándares serían mucho más exigentes. En la UE, en particular, el TTIP ha suscitado ya un amplio debate en cuanto a sus implicaciones para las normas laborales, ambientales y de protección del consumidor; para las actividades económicas protegidas por razones ambientales, sociales o culturales; para los servicios públicos de salud y educación que provee el Estado; o respecto a la protección de datos en el entorno digital, por citar algunos de los aspectos más controvertidos.

⁵⁶ BID-INTAL (2013), "Negociaciones de mega acuerdos: ¿Cómo influirán en América Latina?", Carta Mensual N°204, agosto

⁵⁷ Peña Rosales et al. (2013), op. cit. p. 20.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y MERCOSUR: OPCIONES Y ALTERNATIVAS

En los países que ya tienen acuerdos con la UE y con Estados Unidos, algunos de ellos agrupados en la Alianza del Pacífico (AP), el TPP podría alentar la inversión europea para mejorar su acceso a los mercados de Asia, y suponer una mejor inserción en cadenas de valor transpacíficas, mientras que en el caso de los no miembros esa inversión se enfocaría a sectores primario-exportadores. Tanto para unos como para otros, ello exigirá políticas activas para fomentar la inversión y mejorar la productividad y competitividad, y asegurar que esas inversiones sigan criterios de calidad social y ambiental.

Los efectos de desviación de comercio del TTIP, con diferencias poco significativas, podrían afectar negativamente al conjunto de la región, al margen de sus opciones de integración.⁵⁸

//

Los mega-acuerdos comerciales inciden sobre los Acuerdos de Asociación y exigen un debate abierto y transparente sobre sus implicaciones e impacto

Pero la firma de los Acuerdos de Asociación puede suponer alguna diferencia en materia de reglas y estándares. Los países de la AP y los centroamericanos podrían beneficiarse del TTIP a través de la inserción de sus exportaciones en cadenas de valor del comercio transatlántico, y en materia de reglas y estándares, su regulación nacional está más próxima, en tanto que el desafío será mayor para los países restantes.⁵⁹ Todo ello parece estar alentando la reactivación de negociaciones con la UE de los países o grupos que no tenían acuerdo de asociación, como es el caso de Mercosur o Ecuador.⁶⁰ México, por su parte, ha propuesto ampliar y modernizar su tratado de libre comercio con la UE para asegurar la convergencia de normas de éste con el

TTIP, y allanar el camino para una posible incorporación a dicho acuerdo. Dado que la UE también pretende negociar un acuerdo similar con Canadá, a medio plazo podría emerger un espacio económico transatlántico integrado que incorpore a los tres miembros del TLCAN. Ello exigiría contemplar la acumulación de origen y la armonización de reglas, si bien se debe considerar que estas serían muy exigentes.⁶¹

En el caso del Mercosur existe un creciente grado de complementariedad con los países asiáticos, en particular con China.⁶² Si el TPP y el TTIP significaran una reducción del proteccionismo agrícola en Estados Unidos, la UE y Japón, podría haber una convergencia con Mercosur;

⁵⁸ Véanse de nuevo los estudios, ya citados, de Francois, J. (Project leader) (2014), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Report. Londres, Center for Economic Policy Research (CEPR), marzo; y Ferbelmayr, G.; Heyd, B.; y Lehwald, S. (2013), Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Vol. I. The Macroeconomic Effects, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project

⁵⁹ Rosales et al. (2013), op. cit. p. ,

⁶⁰ Levi, M. (2013), Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa, Quito, Fundación Ebert/ILDIS, septiembre.

⁶¹ Rosales et al. (2013), op. cit., p. 48.

⁶² BID-INTAL (2013). "Aspectos salientes de los vínculos externos de los países del MERCOSUR", en: Carta Mensual N° 201, mayo

pero también podría ocurrir que esos acuerdos y en particular la liberalización agrícola signifique una pérdida de cuota de mercado para Mercosur y, en definitiva, un evidente riesgo de marginalización de los nuevos centros de la economía mundial.⁶³ Además, la incorporación al TPP de los países latinoamericanos agrupados en la AP erosionaría las preferencias para las exportaciones manufactureras de Argentina y Brasil frente a la competencia asiática y dañaría así el proceso de conformación del Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA).

Por todo ello, las negociaciones del TTIP podrían ser un poderoso incentivo para la conclusión de las negociaciones para un acuerdo UE-Mercosur. Esta situación se vería reforzada por el hecho de que a partir de enero de 2014 Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela han dejado de ser beneficiarios del SPG de la UE. Desde Brasil y la UE algunos actores políticos y empresariales han empezado a plantear distintas opciones para avanzar en esas negociaciones interregionales. Si éstas no fueran posibles bloque a bloque, se apunta a una “flexibilización” de Mercosur —en la práctica, su redefinición como zona de libre comercio, frente a su estatus actual como unión aduanera— para permitir negociaciones bilaterales de los países interesados con la UE.⁶⁴ Esta opción, no obstante, hace una lectura de Mercosur en clave comercial y productiva, y no tiene presente que Mercosur es ante todo una garantía de estabilidad y paz en Sudamérica —como lo es la UE más allá de su contenido económico—, algo que debiera ser tenido en cuenta por quienes puedan pretender, desde la UE o desde Mercosur, una ruptura de este último y un abandono de su acervo a partir de consideraciones comerciales de corto plazo.

Será importante que los países de América Latina y el Caribe, utilizando los actuales marcos de concertación regional y subregional, identifiquen con claridad su agenda de intereses y objetivos ante estas negociaciones y diseñen una estrategia orientada a que las reglas y/o estándares tanto del TTIP como del TPP sean coherentes con los acuerdos de Asociación, minimicen sus impactos negativos, y no sean lesivos para el mantenimiento del necesario espacio de políticas para el desarrollo. Estas negociaciones, por otro lado, reclaman una vez más agendas complementarias nacionales y regionales de fomento de la competitividad.⁶⁵ Del fenómeno del megaregionalismo —como ocurrió anteriormente con los acuerdos de libre comercio “Sur-Norte”— surgiría una racionalidad renovada para la integración regional y la cooperación Sur-Sur. Al margen de que se opte por estrategias aperturistas adoptadas por la AP, o las “post-liberales” de Mercosur, el regionalismo y la integración debería ser un instrumento de políticas activas para la mejora de la competitividad internacional de la región, como las relacionadas con la infraestructura regional para la mejora del suministro de energía, el transporte y las comunicaciones; la facilitación del comercio; y las políticas regionales de apoyo a la innovación y la formación, a la promoción de las Pymes, y la generación de cadenas regionales y subregionales de valor. De igual manera, los mega-acuerdos plantean importantes desafíos en materia de convergencia regulatoria para los que las organizaciones regionales son la instancia adecuada.

⁶³ BID-INTAL (2013), “Negociaciones de mega acuerdos: ¿Cómo influirán en América Latina?”, Carta Mensual N°204, agosto

⁶⁴ Núñez, R. (2013). “¿Hacia dónde va Mercosur?”, Infolatam, 18 de diciembre.

⁶⁵ Carrión, G. (2014), El Acuerdo de Asociación Comercial y de Inversiones entre la Unión Europea y los Estados Unidos:

Retos y oportunidades para las relaciones birregionales entre la UE y América Latina/Caribe. Managua, FIDEG/Nitlapán/

Fundación EU-LAC (en prensa)

4 LA GOBERNANZA DEL DESARROLLO GLOBAL: CAMBIO CLIMÁTICO Y OBJETIVOS POST-2015

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UE ANTE LA GOBERNANZA GLOBAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: MEDIO AMBIENTE, CLIMA Y ENERGÍA

América Latina y el Caribe presenta una situación paradójica en el ámbito ambiental y de la energía: es un actor clave en biodiversidad, conservación, y frente al cambio climático. Por otro lado, como se indicó anteriormente, el ciclo de crecimiento económico que ha vivido la región en el último decenio se ha basado en una bonanza exportadora intensiva en recursos naturales que ha alentado una “reprimarización” de las economías de la región, en particular en Suramérica, y un patrón de inversiones extranjeras de carácter extractivista, con importantes implicaciones ambientales, sociales y económicas. En general, son operaciones que se caracterizan por un escaso procesamiento de los recursos naturales y por tener efectos negativos para la sustentabilidad del medio ambiente.

La región presenta a menudo posiciones diferenciadas en materia de energía y medio ambiente y su rica experiencia de concertación, cooperación e integración regional no se traduce necesariamente en actuaciones y políticas comunes en estos ámbitos. En el plano multilateral hay países con una trayectoria más proclive a la negociación y la concertación y a participar en regímenes ambientales globales, mientras que en otros se observa un “multilateralismo defensivo” que les lleva a recelar ante las iniciativas internacionales que puedan suponer vigilancia internacional o una menor autonomía para conducir sus políticas nacionales de medioambiente y desarrollo.⁶⁶ En esos casos, las cuestiones ambientales y climáticas, en particular cuando han afectado a la Amazonía, se han percibido de esta manera. México, por su parte, ha venido desempeñando un liderazgo creciente en la concertación regional en los grandes temas am-

⁶⁶ Klaveren. A. (2004). “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina”, Nueva Sociedad, n° 189, pp. 54-68

bientales, sobre la base de un papel de árbitro. Los debates globales sobre energía y medio ambiente han sido un espacio propicio para la consolidación del liderazgo político de los países que conforman el ALBA-TCP, aunque no se trata de un grupo homogéneo en este ámbito. No sin contradicciones entre los imperativos de desarrollo, y un patrón productivo marcadamente extractivista, algunos países de este grupo han aportado una nueva mirada sobre las cuestiones ambientales y el acceso a los recursos, dando mayor valor a las prácticas y visiones ancestrales. Este grupo ha ido evolucionando desde Copenhague desde actitudes de bloqueo a posiciones exigentes, pero más constructivas y abiertas a una mejor integración de las diferencias.

Aunque hay posiciones diferenciadas en la región en las negociaciones y debates globales, esto no ha impedido, hasta el momento, mantener un diálogo permanente a nivel regional o subregional y existe una conciencia generalizada sobre la relevancia del medio ambiente en los procesos de desarrollo, generación de riqueza y cohesión social. Las posiciones más próximas tienden a coincidir con aquellos países con mayor biodiversidad y problemáticas ambientales comunes, como ocurre en el espacio mesoamericano o en el Caribe.

La UE, por su parte, también presenta una situación de paradojas y contradicciones: se ha configurado como un líder global en materia ambiental, en particular en materia de cambio climático y de promoción de las energías renovables y las tecnologías limpias, si bien parece perder relevancia respecto a actores emergentes y tradicionales, como puso de relieve la Cumbre de Copenhague, y se enfrenta a serias dificultades internas que ponen en cuestión ese liderazgo, en cuanto a su matriz energética, el papel de las renovables en la regulación de su mercado de energía eléctrica, y la evolución del mercado de carbono adoptado en el marco de la UE. La IED europea en la región abarca tanto empresas con tecnologías avanzadas en materia ambiental y energética, como aquellas que se sitúan en un patrón extractivista tradicional con efectos dañinos para el medio ambiente.

DIÁLOGO BIRREGIONAL Y COOPERACIÓN MULTILATERAL: HACIA LA CUMBRE DEL CLIMA (2015)

Ambas regiones han mantenido un amplio diálogo y cooperación en materia ambiental, más intenso en el ámbito birregional que en el multilateral. En este último, se presentan desafíos que también son oportunidades para dar relevancia a la relación UE-CELAC. En particular, la cita global más relevante será la Cumbre del Clima de 2015, precedida por la publicación del quinto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático a finales de 2014. En la Declaración de Santiago de 2013, todos los países de la UE y de América Latina y el Caribe han respaldado expresamente el compromiso adquirido en el marco de la CMNUCC de alcanzar un acuerdo en 2015 para adoptar un nuevo acuerdo legalmente vinculante sobre el cambio climático en virtud de la Convención. Ambas regiones abarcan 61 países, cerca de una tercera parte de las 195 integrantes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y el 20 % del total mundial de emisiones, por lo que tanto en términos de responsabilidades como de peso político, su contribución a ese objetivo puede ser decisiva. Ese compromiso también debe verse a la luz del proceso de negociación hacia 2015:

son Estados miembros de la UE y de la CELAC los que están organizando las tres Conferencias anuales de las Partes (COP) previstas antes de la fecha límite de 2015.⁶⁷

La COP20, celebrada en Lima en diciembre de 2014, ha supuesto un paso adelante, aunque limitado, en ese proceso. Han dado lugar a un borrador del acuerdo que habrá de cerrarse en la COP21 en París en diciembre de 2015, aunque aún persisten muchos puntos de desacuerdo que se han pospuesto a esa nueva Conferencia. Y ha logrado también un acuerdo sobre las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (INDC) para la reducción de emisiones, a partir del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas”, en un claro reconocimiento del carácter universal de la acción contra el cambio climático, y al tiempo un reconocimiento de las asimetrías existentes en cuanto a capacidad y responsabilidad de cada parte. En los resultados finales fue importante la actuación tanto de la UE, América Latina y el Caribe. Aunque esta última no presenta una posición unificada, un buen número de países de la región anunciaron iniciativas, incluyendo aportaciones al Fondo Verde para el Clima, que denotan un mayor compromiso con el cambio climático. Por otro lado, la CELAC presentó una alentadora declaración común a través de su Presidencia pro-témpore, a favor de un acuerdo vinculante en la COP21.⁶⁸

//
La II Cumbre UE-CELAC es una oportunidad para ampliar la cooperación abirregional ante la COP21 y la firma de un Acuerdo global sobre cambio climático

La celebración de la II Cumbre UE-CELAC en Bruselas en 2015 proporciona otra oportunidad de consolidar y fomentar la cooperación biringional y la diplomacia sobre el cambio climático durante los meses anteriores a la COP21, a finales de 2015, y ante el compromiso de las partes de formalizar sus compromisos y contribuciones en marzo de ese año. Las relaciones UE-ALC también representan una gran cantidad de inversiones, comercio y cooperación al desarrollo, todo ello con importantes implicaciones y oportunidades para abordar el cambio climático. Pero para que ambas partes puedan trabajar conjuntamente en este ámbito, es necesario adoptar una perspectiva global,

que sin menoscabo de las responsabilidades y necesidades diferenciadas de cada parte, deje a un lado la tradicional aproximación Norte-Sur y asuma que todos han de asumir compromisos.

La Cumbre del Clima de Copenhague en 2009 parece apuntar a la necesidad de buscar mayor representatividad y legitimidad en las respuestas comunes a este desafío global. En ese foro algunos países pretendieron arrogarse legitimidad suficiente para tomar decisiones, con resultados poco alentadores. Más recientemente, los resultados finales de la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 2012 sobre desarrollo sostenible, que tenía entre sus prioridades el fortalecimiento de la gobernanza global del medio ambiente, no ha conseguido avances, aunque la

⁶⁷ Polonia organizó la COP19 en Varsovia en noviembre de 2013; Perú ha organizado la COP20 en Lima en diciembre de 2014; y Francia organizará la COP21 en París en diciembre de 2015.

⁶⁸ Guy Edwards y Timmon Roberts (2015), *Latin American Countries at COP20: Reflections and Outlook for 2015*, Washington, Brookings Institution, 8 de enero [disponible en <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/01/08-latin-america-cop20-edwards-roberts>]

constitución de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) constituida en 2009, con sede en Abu Dhabi, representa un nuevo enfoque en la construcción de una gobernanza multilateral eficaz y representativa en este ámbito.

Si las declaraciones políticas sugieren la existencia de una base común entre la UE y América Latina y el Caribe, las negociaciones de la CMNUCC permiten constatar que dependiendo del momento de las negociaciones, ambas partes han trabajado conjuntamente o por el contrario han mantenido posiciones diferenciadas. La COP16, liderada por México, tuvo un respaldo amplio de ambas partes en lo que se considera el rescate del régimen multilateral del cambio climático tras las tensiones del proceso en Copenhague. En la COP17 en Durban, la UE y los países de América Latina y el Caribe se unieron en el momento clave decisivo para garantizar el progreso, y en particular para el acuerdo de lograr un nuevo instrumento jurídicamente vinculante para el año 2015, que habrá de entrar en vigor en 2020.⁶⁹

La diplomacia climática entre los países de la UE y de América Latina y el Caribe se desarrolla en parte a través del Diálogo de Cartagena para la Acción Progresiva. Se creó como espacio informal de discusión tras la COP15 en 2009, en un esfuerzo por salvar la distancia entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El Diálogo ha tenido éxito en la creación de una posición intermedia para el debate, porque es inclusivo, informal y flexible y ha conseguido avances en las negociaciones buscando la ambición colectiva tanto de los países en vías de desarrollo como de los países desarrollados.⁷⁰

Más allá de la CMNUCC, ambas regiones deberán adoptar posiciones para la integración de los objetivos globales de desarrollo sostenible, conservación del medio ambiente y mitigación y adaptación al cambio climático, en el nuevo marco global de objetivos de desarrollo post-ODM, superando la separación y escasa complementariedad que ha existido hasta ahora entre la agenda de desarrollo socioeconómico y reducción de la pobreza de los ODM.

No es menos importante el papel que ha tenido la cooperación al desarrollo en materia ambiental, a través del ICD y de instrumentos como más específicos, como Eurosolar, y el más reciente Euroclima. Los objetivos ambientales también están presentes en la Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) y en los préstamos que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) destina a la región. Por otro lado, como ha señalado reiteradamente CEPAL, la inversión europea es líder mundial en los temas de protección del medio ambiente, cambio climático y responsabilidad social empresarial. Desde esa óptica, reforzar las alianzas empresariales europeas y latinoamericanas y caribeñas podría contribuir a los objetivos de crecimiento con

//
**Ambas regiones
habrán de trabajar
para asegurar la
integración de los
objetivos ambientales
en el nuevo marco
global de metas de
desarrollo post-2015**

⁶⁹ Edwards, G. y Roberts, J. T. (2013), La UE y América Latina y el Caribe: ¿Preparando el camino para un nuevo acuerdo sobre el cambio climático en 2015?. Hamburgo, Fundación EU-LAC.

⁷⁰ Edwards y Roberts (2013), op. cit.

igualdad y de una competitividad menos intensiva en carbono, los cuales deben orientar a las políticas públicas de América Latina y el Caribe en los próximos años.⁷¹ Las empresas europeas podrían así contribuir a impulsar la producción y difusión de nuevas tecnologías, a mitigar las externalidades ambientales negativas del crecimiento económico, y a diversificar la matriz energética con fuentes renovables no convencionales para avanzar hacia una economía verde.⁷²

LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ENTRE LOS ODM, LOS RIESGOS GLOBALES Y LAS AGENDAS DE RENTA MEDIA

En el contexto de cambio rápido y de gran intensidad del sistema internacional, y de las agendas del desarrollo global, América Latina y el Caribe enfrentan desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida por Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015. Como se indicó, 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, propios de países de renta media (PRM), de los riesgos de las denominadas “trampas de renta media” (middle income traps), y de problemas transnacionales y riesgos globales, como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el cambio climático, o los mercados alimentarios. Esas cuestiones ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno.

Los procesos de globalización suponen sitúan los procesos de desarrollo en un marco crecientemente transnacional, lo que limita el alcance de las políticas nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales. Por ello, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur en el que, en gran medida, están basadas, y trascienden la mera transferencia de recursos de la AOD Norte-Sur y sus agendas de eficacia. Suponen políticas de desarrollo global, más que políticas de ayuda, y éstas últimas, para ser efectivas, habrán de resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de bienes públicos globales y/o regionales. Lo mismo puede decirse de la emergente cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe, que habrían de situarse en un marco multilateral, y no sólo responder a agendas nacionales o regionales, de forma que jueguen un papel más relevante en la gobernanza global del desarrollo y en la definición y consecución de los objetivos y metas de desarrollo sostenible que se definan a partir de 2015, una vez termine el ciclo de los ODM.

En esa política global de desarrollo, el cumplimiento del principio de coherencia de políticas —comercial y agrícola, de inversión extranjera, inmigración y asilo, o la de paz y la seguridad,

71 CEPAL (2011), En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, Santiago de Chile, CEPAL, p. 82.

72 CEPAL (2012), La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.3535, p. 152.

junto con la de ayuda al desarrollo— es uno de los principales retos. No solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo, sino también las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida en que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo, sean Norte-Sur, o Sur-Sur, o de tipo triangular, cuando se enlacen unas y otras, podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han sido relevantes para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia. En América Latina, donde la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales, esta agenda ha sido parcial y limitada.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina y el Caribe, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido, a menudo, un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la Inversión Extranjera Directa (IED) tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008), que si bien abordó aspectos críticos (evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor; una actuación más coordinada de los donantes; y una mayor responsabilidad y rendición de cuentas), se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas, o exportaciones de armas.

En este contexto hay que destacar, de nuevo, la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media que, frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los ámbitos de fortalecimiento institucional para la cohesión social; la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal; mejora de la efectividad,

la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales; las políticas que promuevan el empleo decente; y la mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, entre otras. Las políticas de mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos, destacando las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento, y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+i.

NUEVOS ENFOQUES DE LA UE: EL “PROGRAMA PARA EL CAMBIO” Y LA “GRADUACIÓN” DE LOS PRM

Junto con sus Estados miembros, la UE es, con notable diferencia, el principal donante de AOD a América Latina y el Caribe. En los próximos años, a través del llamado “Programa para el cambio” vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”, y adaptar la ayuda a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en un nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”. La ayuda se concentrará en los países más pobres —en particular, en África subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE.

Con el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión Europea se plantea suprimir la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta y alta, de los cuales 11 son países de América Latina y el Caribe, con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE, pues sólo quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Adicionalmente, la nueva regulación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) se concentra en los países más pobres. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” como receptores de ayuda podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales, y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de “autoridades locales y sociedad civil”, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del ICD, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, que solo representa en torno al 1% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

La propuesta de la Comisión Europea ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos de los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Sin embargo, que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Quizás lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Los criterios empleados para suprimir la ayuda son muy limitados, enmascaran los problemas aún presentes de desigualdad, y no tienen presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos. En cierta manera, se ha adoptado un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, lo que podría condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el Cambio” ofrece también significativas oportunidades a través de los nuevos programas regionales que habrán de desplegarse. Estos pueden reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina y el Caribe: afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de bienes públicos globales —medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones o agricultura—, y mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal; las políticas de I+D+i, y en particular la conformación del espacio euro-latinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y la cohesión social y el apoyo a la integración regional y el regionalismo.

//
Existe una “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en agendas relevantes para la competitividad de la región, como la infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior

EL ASCENSO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS ACTORES E INSTRUMENTOS

Al no formar parte del CAD y no existir sistemas de reporte estadístico de la CSS, es difícil estimar la importancia de la CSS respecto a los flujos Norte-Sur. Según Naciones Unidas podría suponer alrededor de 15.000 millones de dólares —es decir, entre 12% y 15% de la AOD de los miembros del CAD—, aunque esa cifra posiblemente subestima su magnitud y debe verse en un contexto de rápido aumento.⁷³ Pero la relevancia de la CSS no radica en el volumen de

recursos que moviliza, aún lejos de la AOD contabilizada por el CAD. Es, sobre todo, un mecanismo de solidaridad política para cimentar las nuevas coaliciones de países emergentes y en desarrollo; y un instrumento para fundamentar la transformación discursiva de la identidad internacional de estos países, en una lógica de diferenciación que busca dejar atrás el estatus de países pobres y dependientes, convirtiéndose en potencias en ascenso y actores globales, si bien en algunos casos ello responde a las pretensiones de ser líderes del “Sur Global”, y en otros de aproximarse al “Norte” y su estatus internacional. En esas lógicas de autolegitimación de la CSS, a menudo se cuestiona la cooperación Norte-Sur y sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza, alegando —y la práctica de la UE a menudo da pie a ese cuestionamiento— que en realidad la ayuda europea responde a intereses “duros” de política exterior. En parte, ese discurso crítico responde a la necesidad de legitimar una CSS que también expresa intereses de realpolitik, pero el hecho es que esa crítica erosiona el discurso no menos auto-legitimador de la UE como mayor donante mundial y su atractivo e influencia como “potencia normativa” a partir de valores y visiones del desarrollo de impronta “europea”.

En América Latina y el Caribe, de manera particular, la cooperación Sur-Sur, de creciente relevancia, ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones como en los recursos movilizados. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que ofrece la información más completa que existe al respecto, compila acciones pero no cuenta con información respecto a los recursos movilizados, por falta de información y ausencia de criterios comunes para su medición. Según sus informes anuales, entre los años 2006 y 2009 se realizaron más de 3.000 actividades de cooperación Sur-Sur entre los países de América Latina y el Caribe. En promedio, cada año se han realizado más de 600 acciones. Como oferentes de acciones de CSS, por orden de importancia, destacan Cuba, Argentina, México, Brasil, Venezuela, Chile y Colombia. Los principales receptores de acciones han sido Venezuela —ello se explica por el intenso flujo cruzado de acciones con Cuba— Paraguay, El Salvador, Bolivia y Cuba. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales.

La concertación regional en materia de cooperación Sur-Sur, en el marco de CELAC, ha establecido ya unos principios políticos de carácter general, adoptados a través de la Declaración Especial sobre Cooperación Internacional de la Cumbre de CELAC de La Habana, y al posterior “Marco Conceptual para la Cooperación del Desarrollo”, adoptado en julio del 2014. La Declaración, en particular, subraya la importancia de la cooperación Sur-Sur; pero también recuerda que esta no puede reemplazar por completo la cooperación Norte-Sur y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

El impacto positivo en desarrollo de algunos programas de CSS está fuera de discusión. No hay duda de que su despliegue tiene ventajas en términos de apropiación, legitimidad, y re-

73 Naciones Unidas (2010). Development Cooperation: maximizing Results for the MDGs. International Development Cooperation Report, Nueva York, Naciones Unidas, DESA ST/ESA/326, p. xvii

lación coste-eficacia. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación Norte-Sur por responder a intereses no explicitados de política exterior, también se pueden dirigir a la CSS desplegada en la región. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe debe también “multilateralizarse” más para estar mejor orientada a las metas de desarrollo internacionalmente acordadas, a partir de su especificidad, y no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública que la CSS ha de asumir, por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda. En este contexto, es también necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas, a través de la cooperación triangular.

MÁS ALLÁ DE 2015: LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE LA AGENDA GLOBAL DE DESARROLLO POST-ODM⁷⁴

En el actual debate sobre el futuro de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo más allá de 2015 se observan tres grandes enfoques: un enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-redux”, de continuidad a los ODM, que se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre, y a necesidades sociales básicas, dando prioridad a los países más pobres de África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. Este enfoque, preferido por muchos Estados miembros de la UE, y reflejado en parte en “Programa para el Cambio”, no contempla adecuadamente los problemas de pobreza no extrema y desigualdad, así como a los PRM de América Latina—; un enfoque “securitizado” de la ayuda, centrada en los Estados frágiles y en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional, o el control migratorio, y que sólo incluiría a países como Haití, Guatemala u Honduras; y una agenda amplia de desarrollo eficaz, que podría denominarse “Asociación global para el desarrollo”. Esta agenda sigue la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; una adecuada provisión de bienes públicos internacionales, y una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo. Junto a la pobreza extrema, también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política

//
La asociación estratégica birregional puede ser como “asociación para el desarrollo” con metas globales y no sólo birregionales

⁷⁴ Sanahuja, J. A. (2013a), “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional”, en Arriola, S.; Garranzo, R. y Ruiz Jiménez, L. (Coords.), La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015, Madrid, AECID-SEGIB, pp. 41-67; y Sanahuja, J. A. (2013b), Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, M. (coord.), El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100

social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores. En este último enfoque de “Asociación global para el desarrollo”, América Latina y el Caribe, así como sus mecanismos de cooperación y concertación política, desde CAF-Banco de Desarrollo de América Latina o CEPAL; a CELAC o Unasur, así como las Cumbres UE-CELAC, pueden jugar un papel más destacado. Por ello, esta agenda amplia de cooperación puede configurarse como uno de los ámbitos de concertación política de América Latina y el Caribe, y, de hecho, se encuentra dentro de las prioridades de la Presidencia pro témpore de CELAC en 2014. De igual manera, la asociación estratégica birregional, como se indicó, puede configurarse como “asociación para el desarrollo” y tomar las metas globales en esta materia como uno de sus horizontes estratégicos y de largo plazo, situando en el marco multilateral sus mecanismos y programas de cooperación y ayuda, sean los tradicionales Norte-Sur, los de la nueva CSS, o los que puedan promoverse a través de la cooperación triangular.

ANEXO: PARTICIPANTES EN LOS FOROS DE REFLEXIÓN

Conforme a la regla Chatham House, no se han identificado las aportaciones o comentarios individuales a los foros, y ni en parte ni en todo les puede ser atribuido el contenido de este documento ni a dichos participantes, ni a las instituciones a las que representan, ni a la Fundación EU-LAC.

I FORO. (Bruselas, Bélgica, 4 de abril de 2014, de 9 a 17 horas)

PARTICIPANTES

Abruzzini, Arnaldo – *Secretario General, Eurochambres*

Appelgren, Carlos – *Embajador de Chile, Bruselas*

Barrouin Machado – *Embajadora de Brasil, Bruselas*

Cancela, Walter – *Embajador de Uruguay, Bruselas*

Daag, Susanna – *Secretaria Ejecutiva, Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México*

Gómez Camacho, Juan José – *Embajador de México, Bruselas*

Hippolyte-Bauwens, Paula – *First Secretary- Chargé d'Affaires Embajada de la OECS, Bruselas*

Ishmael, Len – *Embajadora de la OECS, Bruselas*

Neisinger, Thomas – *Director de América Latina y el Caribe, Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, Alemania*

Rivera, Rodrigo – *Embajador de Colombia, Bruselas*

Schäfer, Roland – *Director de las Américas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*

POR LA FUNDACIÓN EU-LAC

Sanahuja, José Antonio – *Consultor Proceso de Reflexión, Fundación EU-LAC*

Trueb, Bettina – *Coordinadora Programa Explora, Fundación EU-LAC*

Valdez, Jorge – *Director Ejecutivo, Fundación EU-LAC*

II FORO (Coorganizado con la Universidad para la Paz, Costa Rica) (Ciudad Colón, Costa Rica, 15 de mayo de 2014, de 9 a 18 horas)

PARTICIPANTES

Aguilar-Urbina, Francisco – *Legal and Institutional Dean UPAZ*

Bonilla, Adrián⁷⁵ – *Secretario General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*
Domínguez, Roberto – *Profesor, Universidad de Suffolk*
Gabrieloni, Marta – *Subsecretaría de Política Latinoamericana, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Argentina)*
Gomes Saraiva, Miriam – *Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro*
Guardia, Diana – *Investigadora, Universidad para la Paz*
Jacome, Francine – *Directora, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)*
Maihold, Gunther – *Subdirector, German Institute for International and Security Affairs (SWP). Titular, Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt en el Colegio de México.*
Mohammed, Debbie – *Profesora en el Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de West Indies (UWI), Trinidad y Tobago*
Ortíz, María Salvadora – *Directora de Relaciones Externas de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)*
Rojas Aravena, Francisco – *Rector de la Universidad de la Paz en Costa Rica*
Tonutti, Vittorio – *Anterior Jefe de Unidad para Programas Regionales con América Latina y Caribe en la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea – EuropeAid*
Úbeda, Gioconda – *Ministerio de Relaciones Exteriores, Costa Rica*

POR LA FUNDACIÓN EU-LAC

Fuentes, Dilia – *Jefa de Administración, Fundación EU-LAC*
Sanahuja, José Antonio – *Consultor Proceso de Reflexión, Fundación EU-LAC*
Valdez, Jorge – *Director Ejecutivo, Fundación EU-LAC*

III FORO (Hamburgo, Alemania, 4 de junio de 2014, de 9:30 a 18 horas)

PARTICIPANTES

Buck, Karl – *Ex Jefe del área de América Latina, Consejo de la UE*
Biato, Marcel Fortuna – *Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasil*
Carión, Francisco – *Ex – Ministro de Asuntos Exteriores de Ecuador, Ex – Embajador de Ecuador en España, y profesor de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador*
Caruz, Vicente – *Presidente, Eurochile*
Duplá, Tomás – *Ex -Director para las Américas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*
Gelabert, Rafael *Ex Jefe de Unidad de asuntos horizontales de las Américas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*

.....
⁷⁵ Adrián Bonilla no pudo asistir al Foro, pero sus puntos de vista se recogieron en una entrevista realizada el 20 de mayo por videoconferencia.

Gilbert-Roberts, Marcia – *Ex – Embajadora de Jamaica ante la UE*
Wille, Andreas – *Representante de la Fundación Friedrich Ebert*

POR LA FUNDACIÓN EU-LAC

Trueb, Bettina – *Coordinadora Programa Explora, Fundación EU-LAC*
Sanahuja, San Antonio – *Consultor Proceso de Reflexión, Fundación EU-LAC*
Valdez, Jorge – *Director Ejecutivo, Fundación EU-LAC*

IV FORO (París, Francia, 1 de julio de 2014, de 9:30 a 18 horas)

PARTICIPANTES

Bárcena, Alicia – *Secretaria Ejecutiva, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)*
Born, Wolf-Ruthart – *Ex - Secretario de Estado, Alemania*
De La iglesia, Juan Pablo – *Ex – Secretario de Estado para Iberoamérica, España*
Di Santo, Donato – *Ex – Secretario de Estado, Italia*
Joulia, Jean Paul – *Comisión Europea, DevCo, Director, Programas Regionales para América Latina (DevCo H1)*
Peña, Félix – *Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF) / Fundación ICBC, Argentina*
Rouquié, Alan – *Presidente, Maison d'Amérique Latine*
Wagner, Allan – *Ex – Ministro de Relaciones Exteriores, Perú*

POR LA FUNDACIÓN EU-LAC

Ferrero-Waldner, Benita – *Presidenta, Fundación EU-LAC*
Sanahuja, José Antonio – *Consultor Proceso de Reflexión, Fundación EU-LAC*
Trueb, Bettina – *Coordinadora Programa Explora, Fundación EU-LAC*
Valdez, Jorge – *Director Ejecutivo, Fundación EU-LAC*

V FORO (San José, Costa Rica, sábado 29 de noviembre de 2014, 9:30 a 13:00 horas)⁷⁶

Adjako, Gillian – *Punto Focal CELAC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Surinam*

.....
⁷⁶ Nos gustaría agradecer a Costa Rica, Presidencia Pro-Tempore de la CELAC por proveernos la lista de participantes del V Foro de Reflexión, así como por su apoyo durante su organización.

Aguilera Caló, Claudia – *Coordinadora Nacional Adjunta, Ministerio de Relaciones Exteriores, Paraguay*

Amador, Raynieri David – *Embajada de Honduras en Costa Rica*

Andía, Marcela – *Embajada de Perú en Bruselas*

Arenas Neira, Héctor – *Embajador de la Dirección de Mecanismos de Concertación e Integración Regionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia*

Arredondo, Luz Divina – *Consejera de la Embajada de Panamá en Costa Rica*

Bacsi Szabs , Edit – *Directora Adjunta para América Latina y el Caribe, Ministerio de Relaciones Exteriores, Hungría*

Bastelica, Philippe – *Consejero, Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional, France*

Bäumberg, Ana Sofía – *Coordinadora de Programa, Fundación EU-LAC*

Bechny, Pavel – *Director Adjunto para las Américas, Ministerio de Relaciones Exteriores, República Checa*

Bniz, José – *Coordinador Nacional Adjunto, Ministerio de Relaciones Exteriores, Guatemala*

Cadett, Marsha Andrea – *Coordinadora Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Guyana*

Castro Guevara, Nirsia – *Encargada de Negocios a.í, Cuba*

Cerón, Nestor Juan – *Embajador de República Dominicana en Costa Rica*

Czech, Zbigniew – *Consejero, Departamento de las Américas, Polonia*

Darío Molina, Rubén – *Coordinador Nacional, Venezuela*

Enrique Colodro, José – *Encargado de Negocios a.í., Embajada de Bolivia en Costa Rica*

David, Filip – *Director de Relaciones Exteriores, Bélgica*

Dellepiane, Cristian – *Ministro Consejero, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina*

Díaz-Rato, Aurora – *Representación Permanente de España ante la UE*

Fazzolari, Lara – *Primer Secretario, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina*

Fanti, Manfredo – *Jefe del Departamento para las Américas, Servicio Europeo de Acción Exterior, Unión Europea*

Feijóo, Carolina – *Agregada de la Embajada de Panamá en Costa Rica*

Ferrero-Waldner, Benita – *Presidenta, Fundación EU-LAC*

Francois, Kirk – *Coordinador Nacional, Jefe de la División Hemisférica, Ministerio de Relaciones Exteriores, Trinidad y Tobago*

Fuente Lejia, Javier – *Oficial, División de Asuntos Exteriores, Servicio Europea de Acción Exterior, Unión Europea*

Fuentes, Dilia – *Jefa de Administración, Fundación EU-LAC*

Gafita, Gabriel – *Director para América Latina y el Caribe, Ministerio de Relaciones Exteriores, Rumanía*

Gálvez C, Eduardo – *Embajador, Director General de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile*

Gobashian, Alan – *Jefe del Departamento para América Central y México, Ministerio de Asuntos Exteriores, UK*

Godoy, Lilian – *Director de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador*

González, Miguel Angel – *Embajador de Chile en Costa Rica*

Granda Averhoff, Mirta – *Coordinadora Nacional Adjunta, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cuba*

Guzmán, Franklin Fernando – *Segundo Secretario, Comisión CELAC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador*

Hessel, Maj – *Consejero Senior, Departamento de Asia, América Latina y Oceanía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca*

Hickey, Eamon – *Director para América Latina y el Caribe, Ministerio de Relaciones Exteriores, Irlanda*

Hoffman, Bert – *Secretaría General del Consejo de la Unión Europea*

Joulia, Jean Paul – *Jefe de Unidad, Comisión Europea, DG, Europe Aid*

Kolmanic, Vladimir – *Embajada de Eslovenia en Estados Unidos de Norte América*

Lara Bueso, Juan Alberto – *Embajador de Honduras en Costa Rica*

Lorenzana, José Antonio – *Coordinador Nacional Adjunto, Ministerio de Relaciones Exteriores, Honduras.*

Lovén, Jonas – *Vice Director General, Departamento de las Américas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Suecia*

Luotonen, Kim – *Embajador del CARICOM/Consejero Senior para América Latina y el Caribe, Finlandia*

Marcinkevicius, Gytis – *Jefe de la División para América Latina, Asia y el Pacífico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lituania*

Marciulionyte, Ina – *Director de la División para América Latina, Asia y el Pacífico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lituania*

Martínez Prada, José Luis – *Encargado de Negocios a.í. en Costa Rica, Delegación de la Unión Europea*

Matamoros Pineda, Anny – *Analista de Políticas Multilaterales, Cancillería Hondureña*

Méndez, Nestor – *Embajador de Belice ante la OEA*

Montesino, Pablo – *Vocal Asesor, Ministerio de Relaciones Exteriores, España*

Mina, Bianca – *Diplomático Consejero, Ministerio de Relaciones Exteriores, Rumanía*

Murdoch, Colin – *Embajador de Antigua y Barbuda ante la OEA*

Murray, Nicola – *Oficial de Políticas, División de Asuntos Regionales, Servicio Europea de Acción Exterior*

Neifinger, Thomas – *Embajador, Director Regional de América Latina y el Caribe, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Alemania*

Paredes, Rafael – *Coordinador Nacional Adjunto, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador*

Ramutar, Ranu Nanan – *Coordinadora Nacional Adjunta, Ministerio de Relaciones Exteriores, Surinam*

Rodríguez Delgado, Marcela – *Embajada de Paraguay en Costa Rica*

Roffe Lautman, Mayra – *Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, México*

Rojas Aravena, Francisco – *Rector de la Universidad de la Paz en Costa Rica*

Rojas Martínez, Luis – *Embajada de Bolivia en Bruselas*

Ronquillo, Cristina – *Embajadora de Perú en Bruselas*

Rosado, Alexis – *Embajador de Belice en Guatemala*

Rudgas-Cezaire, Roselyn – *Senior Assistant Secretary, MFA, Bahamas*
Sanahuja, José Antonio – *Consultor Proceso de Reflexión, Fundación EU-LAC*
Serrano, Elizabeth – *Embajadora de Panamá en Costa Rica*
Serrano Ocampo, Mariana del Cisne – *Jefa de Despacho de la Subsecretaría de América del Norte y Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador*
Silva, María Dulce – *Embajadora de Brasil en Costa Rica*
Sobral, Hugo – *Consejero Principal, Departamento de las Américas, Servicio Europeo de Acción Exterior*
Torres Zapata, Nelson – *Embajada de Ecuador ante la Unión Europea*
Valdez, Jorge – *Director Ejecutivo, Fundación EU-LAC*
Valencia, Luis Felipe – *Coordinador Nacional Adjunto, Comisión CELAC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador*
Wheeler, Joy E. – *Coordinadora Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Jamaica*
Yepez Lasso, Fernando – *Subsecretario de América del Norte y Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador*
Zischg, Robert – *Jefe de Departamento de las Américas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Austria.*

CONSULTA VIRTUAL

Ayuso, Anna
Buck, Karl
Crespo Romero, Fernando A.
Diamint, Rut
Duarte, Jennifer
Duplá, Tomás
Guerra, Alejandra
Guy, Henry
Montalvo Gómez, Miguel ángel
Surasky, Javier
Tassara, Carlo
Villamar, Zirahuen
Zerka, Pawel

Y otros comentaristas anónimos

FUNDACIÓN EU-LAC 2015