



Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma

SUSANNE GRATIUS

Acerca de FRIDE

FRIDE es un think tank europeo para la acción global, que proporciona ideas innovadoras y análisis rigurosos sobre las principales cuestiones de las relaciones internacionales. Nuestra misión es influir en las políticas y prácticas públicas con el fin de asegurar un papel más eficaz de la Unión Europea en su apoyo al multilateralismo, los valores democráticos, la seguridad y el desarrollo sostenible.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma

SUSANNE GRATIUS

Investigadora *senior* en FRIDE

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2013.

Felipe IV, 9, 1º Dcha. 28014 Madrid (Spain)

Tel.: +34 91 244 47 40

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en fride@fride.org

ISSN: 2172-5845 (Impreso)

ISSN: 2172-5853 (Internet)

Depósito Legal: M-45716-2010

»» Contenido

1. El nuevo perfil de América Latina y de la UE.....	2
2. Problemas compartidos.....	9
3. Perspectivas y escenarios: divisiones norte-sur.....	12
4. El futuro de las relaciones: un menú a la carta sin tabúes.....	17

»» La relación entre América Latina y la Unión Europea (UE) necesita un nuevo paradigma con instrumentos y estrategias que sirvan para afrontar los retos actuales y futuros. Las relaciones europeo-latinoamericanas ya no son lo que eran. Por el ascenso de China, la Unión Europea está perdiendo relevancia para América Latina, a la vez que el sur de Europa empieza a compartir algunos de los problemas que afectan a la región. Las dos zonas pasan por momentos opuestos: el declive relativo de Europa coincide con el ascenso no sólo de Brasil y México, sino también de potencias medias como Colombia y Perú. No obstante, en ambas regiones se acentúa la tendencia hacia una mayor fragmentación interna. El auge relativo de América Latina y el paulatino declive europeo modifican el paradigma de cooperación y requieren una nueva mirada a las relaciones:

- Primero, Europa ya no es tan prioritaria para América Latina. Aunque la UE sigue siendo su principal inversor, Asia y el Pacífico concentran el comercio de Brasil, Chile, Colombia y Perú, mientras que América Central y el Caribe han aumentado su interdependencia con Estados Unidos.
- Segundo, los consejos ya no son unidireccionales. Brasil y otros países latinoamericanos están participando en el debate sobre cómo resolver la crisis de la deuda europea y critican abiertamente las medidas de austeridad dirigidas por Alemania.
- Tercero, la Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre de 2012 en Cádiz, marcó el fin de una era. Esta vez no fue América Latina la que reclamó solidaridad, sino que fueron Portugal y España los que solicitaron el apoyo de sus socios. Madrid ya no puede financiar el 70 por ciento del presupuesto de la Comunidad Iberoamericana como lo venía haciendo hasta ahora; el futuro de la Comunidad depende de un mayor compromiso por parte de otros países.
- Cuarto, hay una tendencia hacia una división norte-sur en Europa que también se vislumbra en América Latina. En el caso de la UE esto podría conducir a una mayor separación entre los países que pertenecen al centro de la zona euro en el norte de Europa y los que se encuentran en apuros financieros en el sur. En América Latina se percibe una división entre una América del Sur (MERCOSUR/UNASUR) más autónoma liderada por Brasil y una América del Norte (América Central, México y el Caribe) interdependiente con Estados Unidos.

- Quinto, el declive relativo de Europa (del sur) y el auge (del sur) de América Latina no sólo modificarán el balance de poder sino que también crearán problemas compartidos, familiares para América Latina y nuevos para algunos países europeos, entre ellos la pobreza y la desigualdad, el populismo y, en el peor de los casos, la inseguridad ciudadana.

Estas tendencias también afectarán a las relaciones europeo-latinoamericanas que se diversificarán mediante la creación de alianzas entre países a título individual e iniciativas a muchos niveles. La actual lógica de las relaciones, basadas en el paradigma norte-sur, el interregionalismo y la experiencia europea, refleja el mundo de los años noventa y no el nuevo contexto internacional.

En el futuro, las diferencias entre dos grupos de países en cada región –las economías más y menos avanzadas– podrían acentuarse aún más. En Europa, esta división modificará sobre todo el papel protagónico de España en las relaciones europeo-latinoamericanas y en la Comunidad Iberoamericana. Un menor peso español podría conducir a un declive de la cooperación europeo-latinoamericana o favorecer el papel de otros países, como Alemania y Brasil, que se perfilan como potencias regionales.

1. El nuevo perfil de América Latina y Europa

1.1. Dos “actores” fragmentados

Es evidente que ni América Latina ni la UE son actores únicos. Mientras que la fragmentación latinoamericana no es una novedad, sí lo es la creciente división entre el norte y el sur de la UE a raíz de la crisis económica y financiera. Otro cambio sustancial, comparado con épocas anteriores, es el liderazgo regional de Alemania y Brasil. Afianzados por una estabilidad económica relativa y su tamaño, Brasil y Alemania están consolidando su primera posición en América Latina y la UE, respectivamente.

En la UE, se percibe una doble frontera: una entre Europa del sur y el grupo de países “virtuosos” liderado por Alemania (Austria, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia), y otra entre los miembros del “Euro-grupo” y los demás. La crisis financiera, la acumulación de deuda pública y primas de riesgo sumamente desiguales acentúan las diferencias entre el norte rico y el empobrecido sur de Europa.¹ En cuanto a la división entre los 17 países del “Euro-grupo” destaca el caso *sui generis* de Reino Unido que, con las amenazas

1. J.C. Espada, “European Disintegration? The Sources of Extremism”, *Journal of Democracy* 23:4, octubre de 2012, pp. 15-23.

de convocar un referéndum que podría conducir a su salida de la UE,² introduce un elemento adicional de discordia y riesgo de fragmentación en la Unión.

Aunque la geometría variable y las diferentes velocidades no son una novedad, esta coyuntura política dentro de la UE es distinta debido al nivel de disenso sobre el camino a seguir en medio de la crisis económica más severa desde el inicio de la integración europea. La preponderancia de Alemania en la gestión de la crisis indica que las preferencias de Berlín están conduciendo la agenda de la UE.³ La crisis reveló un problema estructural de la Unión, ya que diez años de moneda común no han reducido las asimetrías entre las economías más fuertes (Alemania, Países Bajos y Finlandia) y las menos sólidas (Grecia, Italia, Portugal y España). La improvisación permanente del “Euro-grupo” y la cautelosa actitud del Gobierno alemán que se prepara para las próximas elecciones generales de septiembre de 2013 no indican una solución rápida sino más bien una “década perdida” para los países del sur de Europa. Independientemente del desenlace, la crisis dejará secuelas económicas, políticas y sociales que afectan tanto la cohesión interna de la Unión como su proyección internacional como potencia normativa.

Lo más probable no es sólo una UE a la carta –lo cual ya es un hecho–, sino una UE “menor” en la que participan los más escépticos (incluyendo Reino Unido) y una UE “más profunda” con una moneda y una política económica comunes. El Tratado de Estabilidad de 2011, que no fue firmado por todos los Estados miembros, es un primer indicador de la creciente división interna entre los más y los menos integracionistas y una UE de tratados a la carta. También existe el riesgo de una UE alemana donde la nación más poderosa de la Unión se perfila como único garante de la estabilidad del euro creado a imagen y semejanza del marco alemán.⁴ Este panorama introduciría más fisuras en la UE y confirmaría el debilitamiento de la estructura supranacional ante nuevas imposiciones nacionales.

En América Latina, las tendencias son contradictorias. Por un lado, existen claras líneas divisorias. La más importante es la frontera entre un grupo de potencias nuevas (Brasil) y emergentes (Colombia, Perú) y otro conformado por países con altos índices de inestabilidad política y económica (Argentina, Venezuela) o afectados por la pobreza y/o la inseguridad (Bolivia, América Central). Por el otro, nació en 2011 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como un órgano de concertación regional con vocación de convertirse, en un futuro, en una organización internacional y competidora de una Organización de Estados Americanos (OEA) debilitada debido a la ausencia de un proyecto hemisférico común (como lo fue, en su momento, la iniciativa de libre comercio ALCA). No obstante, si se observa la larga trayectoria de la integración latinoamericana, el éxito de la CELAC, que en enero de 2013 celebró su primera cumbre con la UE, no está garantizado, máxime cuando carece de sede y tratado constitutivo.



2. C. Grant, “How Britain could leave the EU”, Center for European Reform. *Issue 87*, 2012/2013; Goodbye Europe, *The Economist*, 8 de diciembre de 2012, p. 8-9.
3. V. Vike-Freiberga y A. Vitorino, “A German Europe?”, *Project Syndicate*, 3 de abril de 2012.
4. U. Guérot y S. Dullien, “Why Berlin is fixed on a German solution to the Euro-crisis”, *The Guardian*, 2 de marzo de 2012.

Ante el fracaso de otras iniciativas regionales en el pasado –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)–, la creación de una instancia única latinoamericana y caribeña depende de muchos factores, entre ellos del entendimiento de los rivales Brasil y México, que sería la base para una paulatina institucionalización y consolidación de la CELAC. El consenso interpartidista “Pacto por México”, que el presidente Enrique Peña Nieto logró en diciembre de 2012, incluye también un nuevo compromiso regional que podría implicar, a su vez, un mayor acercamiento a Brasil.

Además de la CELAC surgen nuevas iniciativas de integración como la Alianza del Pacífico, que crearon en 2011 Chile, Colombia, Perú y México para avanzar en la integración comercial (y coordinar sus políticas hacia Asia y el Pacífico). Aunque esto es positivo porque reconfirma el compromiso con el comercio intrarregional e internacional (los cuatro países tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE, y Chile y Perú también con China), esta alianza introduce más divisiones al fragmentar el proyecto UNASUR dominado por Brasil y Venezuela (que al mismo tiempo lidera el bloque del ALBA).

El MERCOSUR avanza en cuanto a la ampliación de sus miembros (Venezuela ya es parte y próximamente lo será Bolivia y, en un futuro, Ecuador), pero su agenda de integración económica sigue paralizada por las diferencias existentes entre Argentina y Brasil. Estas tensiones aumentarán por el ingreso de Venezuela, cuya situación política interna tras la grave enfermedad de su presidente plantea dudas sobre el futuro del chavismo que, además, se ha opuesto reiteradamente a proyectos de integración de mercados. Estas incertidumbres intra-bloque también afectan negativamente la negociación del MERCOSUR con la UE que continúa sin muchas perspectivas de concluir exitosamente.⁵ La creación de una comisión de inversiones *ad hoc* bilateral durante la VI Cumbre Brasil-UE celebrada en enero de 2013 en Brasilia es un indicio de que ambos socios podrían avanzar en solitario.

Brasil ha asumido un claro liderazgo en la zona y no tiene un rival inmediato que pueda sustituir su compromiso regional. En términos económicos, Brasil es una potencia global que está consolidando su posición (material y no material) en América Latina y, sobre todo, en el sur del continente, mientras que México sigue siendo la subpotencia en América Central y el Caribe. Tanto MERCOSUR como UNASUR forman parte del proyecto brasileño de crear un bloque en el sur del continente. Los objetivos no son sólo políticos sino también económicos, puesto que la inversión brasileña está concentrada en América del Sur.

Todo ello introduce más incertidumbres que certezas en cuanto al perfil interno y externo de América Latina. El confuso panorama de integración y concertación regional revela, una vez más, un escaso compromiso institucional, la validez del discurso soberanista y las asimetrías existentes entre los países. Si bien los diferentes objetivos y cambios de miembros señalan flexibilidad, restan credibilidad a la integración latinoamericana que siempre ha adolecido de una sólida institucionalidad y de la perspectiva de cumplir con lo anunciado.⁶ De este modo, continuará un “regionalismo ligero a muchos niveles”.⁷

5. S. Gratius, “How to Renew the European ‘Brand’ in Latin America” en G. Grevi y D. Keohane (eds.) *Challenges for European Foreign Policy in 2013: Renewing the EU’s Role in the World*, FRIDE, Madrid, 2013, p. 95-103. (Disponible en español).

6. A. Serbín, “De despertares y anarquías: de la concertación regional”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F., 2010, pp. 6-11.

7. A. Malamud, “Sovereignty is back, integration out, Latin America travails with regionalism” en Joaquín Roy (ed.), *The State of the Union(s), the Eurozone crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*, Universidad de Miami, 2012, pp. 177-191.

1.2. El perfil externo de la UE y de América Latina

Fuera de sus fronteras, la UE es reconocida por su fortaleza económica y su condición de principal donante de asistencia oficial al desarrollo (AOD). Al representar, en 2011, un 23 por ciento del PIB global nominal, un 15,5 por ciento del comercio total de bienes y un 23 por ciento de servicios, la UE sigue siendo el principal bloque económico del mundo. Pero, teniendo en cuenta que la Unión ha entrado en recesión (-0,3 por ciento en 2012) y que representa sólo un 7 por ciento de la población mundial, la primera posición está mucho más disputada que cinco años atrás. China ya es la segunda economía del mundo después de Estados Unidos y el primer exportador, a la misma altura que este último y la Unión Europea.

Las relaciones económicas externas de la Unión –dominadas por Alemania– se concentran cada vez más en Asia. En 2011, un 40 por ciento de las importaciones de la UE provinieron de ese continente. En ese mismo año, el comercio extra-regional de la UE se concentró, en partes prácticamente iguales, en Estados Unidos (13,8 por ciento) y China (13,3 por ciento), seguido por Rusia. Entre las economías emergentes, Turquía fue su sexto socio comercial, India el octavo y Brasil el noveno. México, el otro socio estratégico latinoamericano de la UE, sólo ocupó el vigésimo lugar.

América Latina representa cerca de un 6 por ciento en el comercio extra-regional de la UE según cifras de 2011, con un volumen mucho menor que África. Los datos de *Eurostat* indican que, debido a la crisis, el largo déficit comercial que tenía la UE desde 2002 con 17 países latinoamericanos se redujo sustancialmente porque la Unión importó menos desde la región, y tras una contracción en 2009, las exportaciones hacia América Latina volvieron a crecer un 36 por ciento en 2010.

Contando por un tercio del total, la UE sigue siendo el primer emisor de inversiones extranjeras directas (IED) del mundo y el primero de América Latina.⁸ Sin embargo, entre 2008 y 2009, las IED procedentes de la UE cayeron en un 24 por ciento, lo cual también afectó a Brasil y México, los principales receptores de IED europea en América Latina. Desde 2008, la región recibe cerca de un 15 por ciento de los flujos anuales de inversión europea y representa un 9 por ciento del *stock* de la UE. Brasil es el tercer destino de IED europea, después de Estados Unidos y Suiza. España es el único país europeo que concentra su inversión extranjera en América Latina: las empresas españolas constituyen cerca de la mitad de la IED europea en la región, que representó entre 2006 y 2011 un 30 por ciento del *stock* total de la inversión española. A gran distancia sigue la IED de origen italiano (15 por ciento), francés (16 por ciento), británico (12 por ciento) y alemán (7 por ciento) en el mismo período.

La recesión afectó también la cooperación europea al desarrollo. España concentra su AOD en América Latina y fue en 2008 su principal donante. Aunque desde 2008 sólo se ha registrado una modesta reducción de la AOD de la UE en su conjunto, los recortes en España han sido drásticos: si el país gastó en 2010 el 0,43 por ciento del PIB en AOD, después de cortar la mitad de su presupuesto entre 2011 y 2012,



el porcentaje ha bajado al 0,29 por ciento, con escasas perspectivas de un aumento. Otros países europeos como Italia y Francia también han reducido su AOD a la región.⁹ Asimismo, al ser una región de renta media, América Latina también se verá afectada por la desviación de la AOD europea hacia los países más pobres.

Esta tendencia responde a un mayor peso global de América Latina, aunque con claras divisiones entre países y subregiones. La zona representó en 2011 un 9 por ciento de la población, un 8,1 por ciento del PIB mundial y un 6 por ciento del comercio global. Si se la compara con otras épocas, la situación social actual es más favorable: la pobreza se redujo del 44 por ciento en 2002 al 30,4 por ciento en 2011. Esta misma tendencia positiva se registra respecto de una menor desigualdad social (según el coeficiente Gini) y la distribución de los ingresos.¹⁰

La región está más insertada en la economía global y ha ido diversificando sus relaciones económicas exteriores. Aparte del tradicional eje atlántico de estrechas relaciones (incluyendo cumbres) con Estados Unidos y la UE, América Latina se ha abierto hacia Asia y el Pacífico. Muestra de ello son la Alianza del Pacífico y la pertenencia de Chile, México y Perú al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, en sus siglas en inglés) y el proyecto de firmar un acuerdo de libre comercio transregional. En cuanto a las relaciones económicas exteriores de América Latina, se percibe una clara división entre un polo norte (México, América Central) estrechamente ligado a Estados Unidos, y otro polo sur cada vez más dependiente de Asia. Sólo para el MERCOSUR la UE sigue siendo su principal socio comercial y en el caso de México, que depende menos de China, la UE ha aumentado sus exportaciones. Sin embargo, en general, Estados Unidos y la UE han perdido relevancia en las compras de la región.

Tendencias en las importaciones de América Latina, en porcentaje del total (2000-2010)

AL	Asia/Pacífico		EE.UU.		Unión Europea	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Argentina	13,9	21,4	18,9	10,7	23,5	17,2
Brasil	13,6	31,7	23,3	14,9	26	21,5
Chile	16,3	32,3	19,7	16,7	17,4	13,2
Colombia	11,8	18,6	33,2	25,8	16,7	13,8
México	9,7	32,5	71,2	48,2	8,4	10,8
Perú	16,1	32,1	23,4	19,4	14,1	10,6
Venezuela	8,6	13,3	37,8	25	19,4	17,1
AL	2	14	49	32	14,2	13,7

Fuente: CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011, Santiago de Chile, 2011, p. 71

9. OECD, *Development aid at a Glance: Statistics by Region*, 3. America, París, 2012.

10. CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, Santiago de Chile, enero de 2013.

Tendencias en las exportaciones de América Latina, en porcentaje del total (2000-2010)

AL	Asia/Pacífico		Estados Unidos		Unión Europea	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Argentina	9,4	18,2	12	5,2	18	16,6
Brasil	10,3	28,2	24,3	9,6	28	21,4
Chile	26,1	49,7	16,5	9,9	25,5	17,2
Colombia	2,6	8,6	50,4	42,5	13,9	12,5
México	1,4	4	88,2	80,1	3,5	4
Perú	16,9	26,5	28	16,3	22	17,8
Venezuela	1,9	16,4	59,6	49,5	5,8	10
AL	1	8	58	40	11,6	12,9

Fuente: CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011, Santiago de Chile, 2011, p. 72.

China ya es el principal mercado e inversor de Brasil y ocupa la segunda posición en Argentina, Chile y Perú.¹¹ Para el conjunto de la región, el gigante asiático representó en 2011 un 9 por ciento de su comercio total, equivalente a la mitad del flujo que América Latina mantiene con Asia. China ya ha firmado acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú. También otros países como Japón, India (que firmó un acuerdo preferencial con MERCOSUR), Corea del Sur o Malasia (que suscribió un acuerdo de libre comercio con Chile) tienen una mayor presencia económica en América Latina, la cual ha diversificado sus socios.

Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial para el Caribe y los países centroamericanos, entre los cuales destacan México que desarrolla un 90 por ciento de su comercio de bienes con ese país. Aunque Estados Unidos sigue siendo el número uno, entre 2001 y 2011 se registró un claro declive de su participación en el comercio latinoamericano (pasando del 58 por ciento al 39 por ciento), mientras que China ascendió hasta el tercer puesto como proveedor y mercado para el conjunto de la región. Entre los primeros diez socios comerciales de América Latina figuran también, en este orden, Japón, Alemania, Canadá, Corea del Sur, Países Bajos, España e Italia.

La UE representa un 13 por ciento del comercio total de la región, el mismo porcentaje que el intercambio latinoamericano con Asia. Cabe destacar que en los últimos cinco años, 12 países latinoamericanos reemplazaron a la UE por China como su principal mercado de exportación.¹² La tendencia a la baja continúa: para 2012, la CEPAL calculó una caída del 5 por ciento de las exportaciones latinoamericanas a la UE.¹³ Esta tendencia hará que China reemplace a Europa como segundo socio comercial de América Latina. Con cerca del 20 por ciento, Europa es el principal proveedor y mercado del MERCOSUR. No obstante, el estancamiento de las negociaciones sobre

»»

11. CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile, 2012.

12. CEPAL, *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, Santiago de Chile, 2011.

13. CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional*, op. cit., 2012, p. 23.

un acuerdo de asociación y la desviación del comercio hacia China –que a su vez ha ofrecido liberalizar el comercio– sugieren un declive en los próximos años.

Esta misma tendencia a la baja también se percibe en las inversiones directas, donde la UE ocupó en 2011 la primera posición al representar un 40,6 por ciento del capital extranjero total. La IED europea se concentra sobre todo en Brasil, que recibe la mitad de los flujos destinados a América Latina. China ya es la principal fuente de nuevas IED en Brasil y ocupa el segundo lugar en otros países sudamericanos. Para el conjunto de la región, un 9 por ciento de la IED proviene de China, que fue en 2010 el tercer inversor después de Estados Unidos y Países Bajos. Pero América Latina no es sólo un receptor sino también una fuente cada vez más importante de IED. Según la CEPAL, un 15 por ciento de la IED de empresas brasileñas tiene como destino a Europa: Países Bajos, Portugal y Francia. Con ello, Brasil parece haberse perfilado como quinto inversor directo de la UE, registrando en 2010 un volumen total de 80 mil millones de dólares en inversiones.¹⁴

En términos de desarrollo, América Latina es una región de renta media que, gracias al crecimiento económico y unas políticas sociales más eficaces, ha logrado bajar sustancialmente los niveles de pobreza. Hoy, la zona es tanto un receptor de ayuda como una fuente de asistencia al desarrollo. Como se ha mencionado con anterioridad, la UE sigue siendo su principal donante, a pesar del descenso en los flujos de ayuda europea. Al mismo tiempo, China ha incrementado su compromiso en este ámbito.¹⁵ A diferencia de los donantes tradicionales, sus fondos se centran en infraestructura y otros sectores económicos, beneficiando sobre todo a aquellos países como Brasil, Argentina y Venezuela con los que China mantiene una estrecha relación mercantil.

Por otra parte, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Perú y Venezuela son el grupo de países más activo en la cooperación sur-sur. Mientras que algunos (Brasil, Colombia y México) son nuevos donantes (Colombia y México pertenecen a la OCDE), otros participan en fórmulas de cooperación técnica e intercambio entre países en vías de desarrollo. Es por ello que las condicionalidades de ayuda (la cláusula democrática) han dejado de ser un instrumento válido en una región que se reorienta hacia Asia-Pacífico y confía más en trasladar sus propias experiencias de desarrollo que en importar las ajenas.

Sin embargo, la reorientación económica de América del Sur hacia China no está exenta de riesgos. Las exportaciones de la región hacia Estados Unidos y la UE son mucho más diversificadas que hacia el gigante asiático y menos concentradas en recursos naturales y productos de poco valor agregado. Por tanto, la “reprimarización” de las exportaciones constituye una seria amenaza, ya que se podría reproducir el ciclo del pasado de altas vulnerabilidades externas y escasos niveles de producción industrial, innovación y tecnología. En el ámbito político también existen algunas contingencias, entre ellos el escaso valor que China otorga a la democracia y los

14. Council of the European Union, *VI Brazil-EU Summit, Joint Statement*. Brasilia, 24 de enero de 2013.

15. Véase T. Lum, “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C., 2009.

derechos humanos que, por ejemplo, incide negativamente en los derechos laborales de empresas chinas e impide la construcción de un diálogo político más fluido.

Los datos señalan que el perfil interno y externo de América Latina y la UE han cambiado sustancialmente, lo cual también ha repercutido en una menor atención mutua. El descuido relativo, el ascenso económico de China y las diferentes situaciones económicas que vive cada uno de los socios se reflejan en una disminución de los flujos de comercio, la inversión y la cooperación al desarrollo. Pero al mismo tiempo, existe una mayor horizontalidad de las relaciones que abre nuevas oportunidades de compartir y afrontar problemas comunes.

2. Problemas compartidos

»» Durante muchas décadas, América Latina ha sido una región inestable con constantes crisis políticas, económicas y sociales cuya última edición fue el colapso financiero argentino en 2001. Aunque algunos países siguen reproduciendo el círculo vicioso entre deuda externa, programas de ajuste, declive social, ingobernabilidad o populismo, otros han salido de esta dinámica gracias a políticas económicas más distributivas y una mayor consolidación de la democracia. Esta evolución positiva contrasta con lo que ha sido denominado como el “lustró negro” en el sur de Europa. Sin exagerar las semejanzas, algunos países europeos están entrando en una dinámica que guarda algunas semejanzas con el pasado latinoamericano.

2.1. Aprendizajes de las crisis financieras latinoamericanas

En América Latina, las reiteradas crisis financieras han conducido a políticas fiscales prudentes y un sector bancario que, según el secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias, es “aburrido” y sin grandes riesgos.¹⁶ Esta situación contrasta con la de su análogo europeo, muy afectado por la crisis de 2008.

Igual que en América Latina en los años ochenta, en la UE los Estados asumieron gran parte de la deuda de los bancos que se convirtió en pública. Salvando las diferencias entre los 17 países del “Euro-grupo” y América Latina, incluso en Alemania, el país menos afectado por la crisis que apenas paga intereses, la deuda pública que representa el 85 por ciento del PIB alcanza el mismo nivel que la de México durante la crisis de la deuda en 1982. Hoy, la deuda pública externa de América Latina representa menos de la mitad de la europea.

»»

16. Joaquín Almunia y Enrique Iglesias, “Visión de la crisis a los dos lados del Atlántico”, *Política Exterior* (marzo-abril), Madrid, 2012, pp. 90-102, p. 92.

Deuda pública en relación al PIB en América Latina y Europa

Países	Deuda/PIB (%)
América Latina (2011)	
Argentina	40
Brasil	54,2
Colombia	41,2
Chile	16,5
México	35,5
Perú	19,2
AL	38,7

Fuente: CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011, Santiago de Chile, 2011, p. 71

Países	Deuda/PIB (%)
Unión Europea (2012)	
Alemania	85
Bélgica	105
España	80
Francia	90
Grecia	150,3
Italia	126,1
Portugal	117,5
UE	90

Fuentes: CEPAL/OCDE: Perspectivas económicas de América Latina 2013, Santiago de Chile, 2012; Eurostat Newsrelease Euroindicators, octubre de 2012.

América Latina tiene una larga experiencia con crisis financieras. Así, las propuestas que circulan en la zona euro para rescatar a Grecia se asemejan a lo que ocurrió en América Latina en los años ochenta, cuando Estados Unidos creó el Plan Baker y después el Plan Brady, incluyendo importantes “quitas”. Estas experiencias permiten tres aprendizajes para la actual crisis de la zona euro:¹⁷

- 1) Nacionalizar la deuda (privada) hipoteca al Estado durante mucho tiempo y lo debilita, lo cual incide negativamente en el modelo de bienestar que es uno de los emblemas de la Unión. La austeridad y la consiguiente reducción del Estado –en América Latina mediante los programas de ajuste del FMI y el Consenso de Washington– no son la fórmula mágica para resolver la crisis de la deuda sino que los recortes provocan recesión con serias consecuencias políticas (en el caso latinoamericano crisis políticas, liderazgos populistas e inseguridad ciudadana).
- 2) Se requieren décadas para subsanar los altos costes del ajuste económico que destruye el empleo y aumenta la desigualdad. 30 años después de la crisis de la deuda y a pesar de políticas más distributivas, América Latina sigue siendo la región más injusta del mundo con niveles de pobreza inaceptables y sistemas de educación y salud deficientes.
- 3) Retrasar las decisiones no resuelve el problema. Cabe recordar que en la crisis de la deuda de 1982 que afectó sobre todo a México, Washington tardó ocho años en adoptar el Plan Brady, lo cual agravó la crisis económica en toda la región.

Bajo el liderazgo alemán, la zona euro parece imitar algunos de los errores cometidos en el caso latinoamericano: recetar austeridad y recortes, nacionalizar la deuda y

17. S. Gratius y J.A. Sanahuja, “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior* (enero-febrero), Madrid, 2013 (próxima publicación), pp. 144-154.

retrasar decisiones importantes. Así, Alemania impide desde hace cinco años adoptar medidas más convincentes como los “Eurobonos” que siguen siendo un tabú en el debate alemán. Si la zona euro sigue el camino latinoamericano, los costes en los países más afectados por la crisis (pobreza, desigualdad e incluso inseguridad ciudadana) podrían ser similares.

2.2. ¿Latinoamericanización del sur de Europa?

Mientras que América Latina inició un ciclo positivo de crecimiento que facilitó la disminución de la pobreza y de la desigualdad, el sur de Europa ha entrado en un círculo vicioso: la crisis de la deuda merma las conquistas sociales y conlleva mayores niveles de pobreza y desigualdad. Estos países podrían afrontar a medio plazo los problemas que afectaron América Latina en su momento. Ya hay algunos indicios de ello.

En España, en sólo tres años, la pobreza relativa (disponer de menos del 60 por ciento de la renta media, lo cual en América Latina sería clase media) creció en más de dos puntos, del 19,6 por ciento en 2007 al 21,8 por ciento en 2010, a la vez que en este mismo período la desigualdad (según el coeficiente Gini) se elevó del 31,2 al 33,9.¹⁸ Con ello, España es, junto con Bulgaria y Rumanía, el país con el mayor índice de pobreza y la tasa de desempleo más elevada en la UE. El futuro no parece invertir esta tendencia negativa del caso español: un estudio reciente prevé un índice de pobreza del 40 por ciento hacia el año 2022¹⁹ en un escenario de recesión o con un escaso crecimiento económico.

Con niveles de pobreza entre 18-20 por ciento Grecia, Italia y Portugal son otros casos emblemáticos que indican el declive social provocado por los severos programas de ajuste que ocasionaron una constante reducción de los ingresos y una recesión que ya dura más de cinco años. Lo que ocurre en estos países revela los costes sociales de crear una unión monetaria incompleta (sin unión bancaria ni fiscal) entre economías asimétricas y con estructuras muy diferentes. Pero la tendencia hacia la desigualdad no se limita a los países más afectados por la crisis: también en Alemania, el país económicamente más estable de la UE y uno de los pocos que sigue creciendo, la clase media se ha reducido, aumentando la disparidad entre ricos y pobres.²⁰

Como ha señalado la historia de algunos países latinoamericanos, el deterioro social puede provocar crisis políticas que favorecen el auge del populismo. Aunque las situaciones son diferentes, los sucesivos gobiernos de Silvio Berlusconi y el auge del Movimiento 5 Estrellas de “Beppe” Grillo en Italia o el éxito electoral de Marie Le Pen en Francia, de “True Finns” en Finlandia o del partido de extrema derecha *Chrysi Avgi* en Grecia indican que Europa no es inmune a este fenómeno que se acentúa en momentos difíciles.²¹ Así, las reiteradas crisis políticas y la experiencia del Gobierno de Mario Monti en Italia indican que la crisis ha deteriorado la calidad de la democracia en algunos países de la UE.



18. *Barómetro Social de España*. Colectivo Ioé, abril de 2012 (www.barometrosocial.es).

19. Intermón Oxfam, “Crisis, desigualdad y pobreza: aprendizajes desde el mundo en desarrollo antes los recortes sociales en España”, *Informe* 32, Madrid, 2012.

20. Bertelsmann Stiftung (eds.), *Mittelschicht unter Druck*, Gütersloh, 2012.

21. J. Birdwell y M. Morris, “Europe’s new populist leaders”, *Open Democracy*, 7 de noviembre de 2011.

Encuestas del Eurobarómetro confirman la tendencia hacia una escasa credibilidad de las instituciones democráticas nacionales y –en menor medida– comunitarias. Los peor evaluados son los gobiernos y parlamentos nacionales: sólo un 24 por ciento de los europeos confían en los gobiernos, un 27 por ciento en los parlamentos nacionales y un 34 por ciento en las instituciones de la UE.²² Los resultados en América Latina son mejores: según el Latinobarómetro de 2011, un 40 por ciento de los encuestados confían en los gobiernos y un 32 por ciento en los parlamentos nacionales.

Aunque las diferencias entre ambas regiones se mantienen,²³ parte de Europa comienza a compartir algunos de los problemas latinoamericanos. Un primer indicador es el PIB per cápita en 2012: con 22.991 dólares, Portugal, por ejemplo, está más cerca de Argentina (18.205) que de Alemania (38.696). Puesto que las diferencias entre los niveles de desarrollo de algunos países europeos y latinoamericanos serán cada vez menores, a largo plazo se producirá también un mayor equilibrio en las relaciones, lo cual modificará los escenarios de cooperación interregional.

3. Perspectivas y escenarios: divisiones norte-sur

» Si los pronósticos se cumplen, el centro de poder se desplaza de Occidente a Oriente.²⁴ En el “siglo de Asia”, no sólo América Latina sino también la UE representarán zonas más periféricas y/o formarán parte de uno de los bloques que podrían conformarse en el futuro (espacio Atlántico o Pacífico). Sin embargo, se pronostica un panorama menos favorable para Europa y más prometedor para América Latina.

3.1. ¿Un futuro más sombrío para Europa?

El futuro de Europa está en cuestión. Tanto el informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa como el estudio Europa Global 2050 pronostican una disminución de la riqueza en la UE y un papel menos relevante en el mundo. Según el primero, sin una mayor integración, Europa caería en la marginación y se convertiría en la península occidental de Asia.²⁵ El informe Europa Global 2050²⁶ confirma la tendencia hacia un declive de Europa en cuanto a su capacidad económica y militar y en términos demográficos. Otros pronósticos prevén que en 2050 ya no figurará ningún país europeo –pero sí dos

22. Comisión Europea, *Eurobarometer 76: Public Opinion in the EU*, Standard Eurobarometer, Bruselas, diciembre de 2011, p. 19.

23. Según cifras de la CEPAL, en términos per cápita, las diferencias entre la UE (31.600 dólares en 2011) frente a América Latina (11.863) son enormes.

24. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington D.C., 2008, p. 12.

25. *Proyecto Europa 2030: retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE en 2030*, Bruselas, mayo de 2010, p. 12.

26. Comisión Europea, *Global Europe 2050*, Bruselas, 2011.

latinoamericanos, Brasil y México— entre las diez economías más importantes del mundo²⁷ y en 2025, la UE representará un 17 por ciento del PIB global, un 5 por ciento menos que en la actualidad.²⁸ Además, al disponer de pocos recursos naturales, Europa competirá con otros en un mercado energético global cada vez más reducido y demandado (se espera un crecimiento del 50 por ciento de las necesidades energéticas totales hacia 2050).

La confirmación o desestimación de la hipótesis de la irrelevancia europea depende principalmente de dos factores: la inmigración y la integración regional. Aunque los actuales niveles de desempleo (un promedio del 16,4 por ciento en la UE) sugieren lo contrario, el futuro de Europa depende de la inmigración. Atraer más inmigrantes cualificados significaría más innovación y creatividad, la sostenibilidad del Estado de bienestar y la inversión de la tendencia hacia el constante envejecimiento y decrecimiento de la población (sin inmigración, en 2050, España será el país con el mayor porcentaje de personas mayores de 65 años en la UE). Actualmente, está pasando lo contrario: una emigración interna del sur al norte, la fuga de cerebros y un mayor control de la inmigración.

La integración es el factor principal que decidirá sobre el futuro de Europa. A pesar de la crisis hay razones para el optimismo. La larga trayectoria de integración señala que las crisis siempre acabaron por dar nuevos impulsos para profundizar el proyecto europeo. También esta vez hay indicadores para esta hipótesis. En primer lugar, ante el escenario de la irrelevancia europea, existe un amplio consenso de que sólo unida la UE puede mantener una importante cuota de poder económico y político. Volver a un escenario de Estados-nación ni siquiera es una perspectiva viable para Alemania que es precisamente el país que más se beneficia de la crisis actual en la zona euro (al atraer la inversión extranjera que le posibilita hacer frente a su deuda externa que paga a intereses muy bajos). Ante las enormes interdependencias entre los Estados miembros, los costes de la no integración serían muy elevados. Aún así, en una UE de 28 países, las diferentes velocidades conllevarán también mayores fragmentaciones internas.

3.2. El camino a seguir para la UE

La política europea está en constante proceso de cambio y el futuro de la UE es un tema candente en muchos debates. Una posible opción sería la evolución de una “Europa alemana” a una Europa más integrada. En los últimos años, Alemania ha jugado un papel de liderazgo en la gestión de la crisis y se ha reducido el peso político de las instituciones supranacionales. Pero eso podría acabar siendo una fase temporal de la gestión de crisis. Estabilizar la zona euro en el medio y largo plazos requerirá una mayor integración bajo la supervisión de instituciones supranacionales y sustantivas transferencias netas del norte al sur. Paradójicamente, una “Europa alemana” podría resultar en una Europa más integrada con economías más competitivas tras la implementación de duras reformas estructurales.²⁹

La desintegración europea³⁰ sería una posibilidad a largo plazo si no se lograra resolver la crisis mediante la fórmula del pasado “más Europa”. La desintegración parece una

»»

27. Knight Franklin, Citi Bank, World Wealth Report 2012: A Global Perspective on Prime Property and Wealth (www.thewealthreport.net).

28. The Conference Board, *Global Economic Outlook 2013*, Nueva York, 2012 (www.conference-board.data/globaloutlook.cfm).

29. F. Bergstein, ‘Por qué el euro sobrevivirá’, *Política Exterior* 150, Madrid, p. 110-122.

30. Ver I. Krastev, ‘European Disintegration: A Fraying Union’, *Journal of Democracy* 23:4, 2012, pp. 23-30.

amenaza real a partir de la advertencia de Angela Merkel de “si fracasa el euro fracasa la UE” y el anuncio de David Cameron de convocar un referéndum sobre la pertenencia a la UE en 2017. Los niveles de endeudamiento, las decisiones a cuentagotas y la falta de consenso podrían conducir a la salida de algunos países de la zona euro. Sin embargo, ante las interdependencias existentes, un retroceso del proyecto de integración es poco probable, ya que esta opción no será beneficiosa para ningún país europeo.

Parece más real una UE dividida en norte y sur. La crisis ha puesto de manifiesto no sólo las asimetrías económicas entre los 17 países del euro sino también diferencias políticas. Las recetas de austeridad propagadas por el Gobierno alemán revelan miedos profundamente arraigados en la historia del país, como la hiperinflación y la inestabilidad económica, pero también un modelo económico basado en la exportación (que representa un 45 por ciento del PIB alemán) en vez del consumo. Opuesto a esta visión, el Gobierno francés y el “grupo del sur” reclaman políticas de crecimiento y el estímulo del consumo interno para superar la recesión. Si continúan las divergencias norte-sur será difícil construir consensos en torno a la unión bancaria y una mayor entrega de soberanía a instituciones supranacionales.

Las próximas elecciones alemanas previstas para septiembre de 2013 podrían implicar un importante punto de inflexión y abrir un mayor espacio político para identificar una agenda común y complementar las medidas de austeridad con políticas orientadas hacia el crecimiento. No obstante, bajo cualquiera de los tres escenarios aquí descritos, la crisis en Europa será larga y las tasas de crecimiento serán inferiores a décadas previas y más bajas que las de América Latina.

Crecimiento del PIB en América Latina y la UE (en porcentajes)

Countries	2011	2012	2013	2014	2017
Argentina	8.8	2,5	3	3,8	4
Brazil	2,7	1,4	3,9	4,1	4,1
Colombia	5,9	4,2	4,4	4,4	4,5
Chile	5,9	4,9	4,4	4,6	4,6
Mexico	3,9	3,1	3,2	3,3	3,5
Peru	6,9	6	5,7	6	6
Venezuela	4,1	5,7	3,2	3,3	2,5
LA	4,3	3,1	3,8	2,9	4,0
Germany	3	0,9	0,8	1,3	1,2
France	1,7	0,1	0,3	1,1	1,8
Greece	-6,9	-6	-4	0	3,5
Italy	0,4	-2,3	-0,7	0,5	1,4
Portugal	-1,6	-3	-1	1,1	1,7
Spain	0,4	-1,5	-1,3	1	1,7
EU		0,2	0,1	0,3	1,7

Fuentes: OECD Economic Outlook. París, 2012; CEPAL/OCDE, Perspectivas económicas latinoamericanas, Santiago de Chile, 2012; Conference Board, Global Economic Outlook 2013, New York 2012; IMF, World Economic Outlook, Washington D.C., octubre de 2013.

3.3. Más luces que sombras en América Latina

Comparado con el de la UE, el escenario económico en América Latina es más favorable. Aunque con un promedio del 3,1 por ciento en 2012, el crecimiento económico de la región fue más modesto que en el año anterior (4,3 por ciento), continúa el ciclo económico positivo iniciado cinco años atrás. En el próximo lustro, la región seguirá creciendo, siendo Chile, Colombia, México y Perú los países con las tasas más elevadas. La estabilidad macroeconómica también se manifiesta en una inflación controlada de un promedio regional del 5,5 por ciento en 2012, y un sustancial aumento de las reservas internacionales, la mitad de ellas en Brasil.

Las sombras del desarrollo de estas últimas son la gran dependencia de las exportaciones de materias primas vinculadas a la demanda china, la consecuente desindustrialización y los escasos avances en desarrollo tecnológico y científico, en parte compensados por la creciente demanda de mano de obra europea.³¹ Estas, junto con salarios más elevados y la apreciación del real, han sido las causas de la desaceleración del crecimiento económico de Brasil a partir de 2012.

El crecimiento económico y las nuevas políticas sociales facilitaron la reducción de la pobreza y de la desigualdad que siguen siendo muy altas pero menores que en décadas anteriores. De cara a 2025, algunos pronósticos prevén la superación de la pobreza en la región, pero nuevamente hay claras divisiones internas. Con un índice de pobreza inferior al 20 por ciento, Chile, Costa Rica y Uruguay son los países más avanzados. La presidenta brasileña Dilma Rousseff anunció que su país cumplirá con el objetivo del milenio de reducir la pobreza para 2015 a la mitad. Por otra parte, países como Honduras, Nicaragua, Bolivia y Paraguay siguen contando con tasas de pobreza por encima del 50 por ciento.

Otro efecto positivo del desarrollo económico es la ampliación de la clase media³² que, según datos del Banco Mundial, creció en un 40 por ciento durante la década pasada.³³ De cara al exterior, el déficit en infraestructuras que, según la CEPAL requiere hasta 2020 inversiones del orden del 8 por ciento del PIB anual para alcanzar los mismos niveles de Asia,³⁴ ofrece nuevas oportunidades de IED.

El futuro no será homogéneo en América Latina. Mientras que algunos países como Brasil (quinto) o México (octavo) podrían figurar entre las diez primeras economías del mundo, otros estarán entre los menos desarrollados (El Salvador) o, se calificarán de Estados frágiles (Guatemala). Dentro de la región, hay un grupo de países que avanza (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú), otro grupo de países de menor desarrollo (América Central salvo Costa Rica, Bolivia), un tercero más inestable en términos económicos y políticos (Argentina, Ecuador, Nicaragua, Venezuela) y un cuarto de Estados frágiles (Guatemala, Honduras, Haití).



31. Véase, por ejemplo, los programas PROMETEO de movilidad de Ecuador y "Ciencia sin fronteras" de Brasil, creados para atraer mano de obra cualificada del exterior.

32. A. Bárcenas y N. Serra (eds.), *Clases medias y desarrollo en América Latina*, CEPAL, CIDOB, SEGIB, Barcelona, 2010.

33. El Banco Mundial califica de clase media a la parte de la población latinoamericana que dispone de ingresos diarios entre 10 y 50 dólares.

34. En Asia, fue principalmente el Estado el que realizó las inversiones en infraestructura, mientras que en América Latina, el sector público invirtió entre 2007 y 2008 sólo el 0,7 por ciento en este sector. Corporación Andina de Fomento (CAF), "La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina", Caracas, 2011.

Los altos niveles de violencia y el populismo contribuyen a estas divisiones. Si continúa la tendencia actual, la violencia que ha alcanzado cifras récord en El Salvador, Honduras, Guatemala y Venezuela y aflige a gran parte de México, continuarán afectando la gobernabilidad y mermando el crecimiento económico. Asimismo, líderes populistas están al frente de países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

Por sus recursos naturales, América Latina (y sobre todo América del Sur) es y seguirá siendo una importante fuente de energía. Así, al contar con las mayores reservas de petróleo y gas del mundo, Venezuela seguirá siendo un país clave en la región. Brasil dispone de un tercio de las reservas mundiales de agua dulce, el 12 por ciento de la superficie global cultivable y el 21 por ciento de los bosques tropicales. También se estima que, después de los últimos hallazgos en Brasil, la región cuenta con el 20 por ciento de las reservas mundiales de petróleo³⁵ y representa un 48 por ciento de la producción mundial de soja. Brasil es, además, rico en minerales (65 por ciento de las reservas globales de litio, cobre, estaño, hierro, 44 por ciento de plata, níquel, etc.). También Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú tienen importantes recursos naturales codiciados por China, Estados Unidos y la UE.

En cuanto a la población, en algunos países se está produciendo una “europeización” demográfica. Igual que en la UE, pero de forma más moderada, la curva demográfica en América Latina es descendente. La ampliación de la clase media y un mayor desarrollo empiezan a reducir las tasas de natalidad. Esta tendencia junto a una mayor esperanza de vida hacen que algunos países, como Cuba, afronten el desafío del envejecimiento de la población con problemas parecidos a los que afectan a los países europeos. Algunas proyecciones de Naciones Unidas prevén un declive del crecimiento demográfico y estiman que, hacia 2025, el número de personas mayores de 65 años en la región se triplicará. Si la edad promedio de un latinoamericano es de 26 años en la actualidad, en 2050 será de 40 años. Con ello, la población latinoamericana sería más vieja que la de Estados Unidos (35)³⁶ y más joven que la europea (52).

3.4. Escenarios latinoamericanos

Una América Latina unida. Las fragmentaciones actuales y la escasa articulación de entidades regionales como la CELAC no favorecen esta opción. Sin embargo, el constante esfuerzo por conformar un espacio independiente latinoamericano podría dar frutos en el caso de a) un mayor liderazgo de Brasil y b) un consenso entre Brasil y México en torno a un espacio latinoamericano que requiere, a medio plazo, una institucionalidad y un tratado para perdurar en el tiempo. Este escenario confirmaría el creciente declive de la OEA que, según algunos expertos, ha perdido relevancia como núcleo institucional continental.³⁷

División norte-sur. La actual fractura entre el norte y el sur indica el escenario de una América del Sur bajo el liderazgo de Brasil y más cercana a Asia-Pacífico y una América

35. América Economía, “América Latina, un protagonista en el mercado de petróleo mundial”, 2 de septiembre de 2011 (www.americaeconomia.com).

36. R. Roett, “The Changing Face of Latin America”, *Saisphere 2011-2012*, Johns Hopkins University, Washington D.C., 2012.

37. P. Hakim, “The OAS in Trouble, Again”, *Latin Pulse*, 30 de noviembre de 2012.

del Norte bajo la hegemonía de Estados Unidos. Los argumentos que apuntan en esta dirección incluyen la integración sudamericana en curso a través del MERCOSUR a nivel subregional y UNASUR como un paraguas para proyectos de infraestructuras y la concertación política. Ambos han sido promovidos por Brasil, que también concentra sus inversiones e intereses económicos en esta subregión. Asimismo, las cifras confirman que Asia-Pacífico, en detrimento de Estados Unidos y, en menor medida, de la UE, será un socio primordial de América del Sur, incluido Brasil. Por otra parte, México, América Central y el Caribe mantienen estrechos lazos con Washington y relaciones de menor perfil con Asia-Pacífico. Sin embargo, esta tendencia contrasta con la reciente creación de la Alianza del Pacífico que integra México con tres países sudamericanos, supuestamente bajo la influencia de Brasil. Asimismo, la escasa institucionalidad de UNASUR y el estancamiento del MERCOSUR, así como la dependencia económica de algunos países sudamericanos (Colombia, Ecuador, Venezuela) de Estados Unidos son obstáculos que contradicen este escenario y podrían conllevar la fragmentación.

Un bloque continental. Éste es el escenario menos probable, ya que Estados Unidos ha perdido peso político y económico tras el fracaso del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005 y una América del Sur más independiente y con la mirada puesta en Asia. La cooperación entre América Latina y Estados Unidos y la configuración de un nuevo espacio atlántico, que incluya eventualmente a la UE, parecía más factible en los años noventa que en la actualidad. Ante el fracaso del último gran proyecto hemisférico, la creciente distancia entre Estados Unidos y América del Sur y el declive de las relaciones europeo-latinoamericanas, este escenario no parece demasiado probable. Sin embargo, el hecho de que Estados Unidos y la UE se estén planteando retomar la idea de negociar un acuerdo de libre comercio cambiaría también la posición de la región, que ha firmado numerosos acuerdos con ambos socios. Ello hará más atractiva la opción atlántica para América Latina y podría ser un fuerte incentivo para una mayor cooperación triangular entre la UE y las Américas.

4. El futuro de relaciones: un menú a la carta sin tabúes

»» En ambas regiones se acentúa la tendencia hacia una mayor fragmentación interna que se reproducirá a nivel interregional. Los profundos cambios que experimentan América Latina y la UE crearán un paradigma de cooperación distinto. En este nuevo contexto habría que romper con el pensamiento del pasado y crear una nueva narrativa de relaciones que refleje la actualidad y el futuro de cada región.

Cooperación a la carta en vez de interregionalismo. Las relaciones europeo-latinoamericanas siguen teniendo una impronta interregional, la cual es una fórmula cada vez menos válida. Ya no tiene mucho sentido tratar a América Latina como

un conjunto, aprobando programas regionales que benefician a países tan dispares como Honduras y Brasil. A nivel político, tampoco es factible construir una alianza europeo-latinoamericana que, en los términos planteados durante la primera cumbre birregional en 1999, no se ha realizado por la falta de intereses comunes, las asimetrías y la fragilidad de la denominada comunidad de valores. Aunque es positivo tener un único interlocutor es ilusorio pensar que se pueden concretar iniciativas viables de región a región. Ante las nuevas realidades en Europa (del sur y del norte) y América (del sur y del norte), la bilateralización, la cooperación a la carta y la inserción en los espacios transregionales aparecen como las opciones que sustituirán la vieja fórmula del interregionalismo.

No “café para todos” sino tres velocidades. Es muy probable que se consolide una cooperación a tres velocidades: relaciones especiales y horizontales con los socios estratégicos (Brasil y México) incluyendo el libre comercio, un diálogo privilegiado con las potencias medianas (Argentina, Chile, Colombia, Perú, Venezuela “post-Chávez”) y la tradicional cooperación norte-sur interregional con economías pequeñas y/o países de menor desarrollo (Bolivia, América Central). Los instrumentos de cooperación deberían ajustarse a estos tres grupos de países en vez de la actual práctica de “café para todos”.

Cooperación al desarrollo en ambas direcciones. De cara al futuro, no tiene mucho sentido reclamar que los países de renta media y alta de América Latina mantengan una posición importante en los flujos de AOD europeos. Aunque bajo el paraguas de la “cooperación sur-sur”, Brasil y otras potencias latinoamericanas pertenecen al grupo de nuevos donantes. La cooperación triangular entre la UE y las nuevas potencias latinoamericanas en terceros países dentro y fuera de la región será la fórmula futura de la cooperación. En un futuro próximo, Brasil podría ser también un importante inversor en países europeos.

Un eje especial entre Alemania y Brasil. En sus respectivas regiones, Alemania y Brasil están aumentando sus vínculos económicos y políticos. Pese a las diferencias, es de esperar que la alianza bilateral se afiance, lo cual modificaría también el panorama de las relaciones europeo-latinoamericanas al añadir, por primera vez, un eje bilateral. Así, el grupo liderado por Alemania podría entablar relaciones más estrechas con Brasil que tradicionalmente ha sido su principal socio en América Latina y el actor global más importante. Así, en la cumbre interregional celebrada en enero de 2013 en Santiago de Chile, Angela Merkel subrayó que “hablará” con Brasil para acelerar la negociación sobre un acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR.³⁸

Una Comunidad Iberoamericana más latinoamericana. Se reduciría el peso de España y, en menor medida, el de Portugal en la política europea y en la Comunidad Iberoamericana. Ésta última requiere de un mayor compromiso por parte de México y Brasil si no quiere caer en la irrelevancia. Por tanto, se necesita una profunda reestructuración del enfoque de la Comunidad, hasta ahora muy centrado en los intereses y la generosidad financiera de España. Este ejercicio incluye una mirada más descarnada sobre la utilidad de una comunidad cuyos objetivos y resultados no han sido del todo claros.

38. Clarín, Buenos Aires, 27 de enero de 2013.

Bilateralización de las relaciones. En la actualidad se percibe una creciente bilateralización a través de las asociaciones estratégicas y/o los acuerdos de libre comercio que la UE ha firmado con Brasil y México, Chile, Colombia y Perú. Esta tendencia se manifiesta también a través de las asociaciones especiales entre algunos Estados miembros de la UE (Alemania, España, Italia, Francia) con determinados socios latinoamericanos. El bilateralismo dominará frente a los esquemas interregionales que se mantendrán para los socios más pequeños (CARICOM sin Cuba y Sistema de la Integración Centroamericana, SICA).

El valor añadido de la UE frente a China y Estados Unidos. La orientación de la UE y América Latina hacia Asia-Pacífico modifica el tradicional espacio atlántico en el que se pensaron las relaciones. Desde la perspectiva latinoamericana, la UE ya no es sólo una alternativa a Estados Unidos sino también a China, que es un competidor de la UE en el mercado latinoamericano (por ejemplo, con respecto a la negociación de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR). La Unión seguirá siendo un importante inversor y socio político con una larga tradición y prestigio en la región. Al compartir valores, tradiciones e intereses sin aspiraciones hegemónicas, la UE es un importante socio de la región y un contrapeso a otros socios externos.

Estas tendencias conducirán a una nueva red a muchos niveles de geometrías variables y pondrán en evidencia los límites de la integración regional en América Latina y, aunque es un proceso infinitamente más avanzado, también en la UE. Ante las divisiones internas en ambas regiones, el formato interregional perderá relevancia y las relaciones se fragmentarán más, a su vez abriendo también nuevas oportunidades de cooperación.

En el futuro, aumentarán las similitudes entre las dos regiones, lo que requerirá un proceso de aprendizaje y lecciones mutuas para crear una nueva dinámica y un modelo de cooperación diferente. Esto significa sustituir las categorías desfasadas por un menú a la carta que incluya la cooperación bilateral, mini-lateral e interregional, según los temas a tratar, el peso internacional de los respectivos socios y los intereses comunes.

DOCUMENTOS DE TRABAJO RECIENTES

- 114** La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas, **Oladiran Bello**, **Noviembre 2012**
- 113** La ambivalencia de los Islamistas sobre los Derechos Humanos, **Moataz El Fegiery**, **Octubre 2012**
- 112** Cómo puede la UE adoptar un nuevo tipo de apoyo a la democracia, **Milja Kurki**, **Marzo 2012**
- 111** El impacto de la crisis del euro en la política exterior europea, **Richard Youngs**, **Noviembre 2011**
- 110** Francia y la primavera árabe: una política oportunista, **Barah Mikail**, **Octubre 2011**
- 109** ¿Profundizar el multilateralismo a través de las Asociaciones Estratégicas de la UE?, **Susanne Gratius**, **Septiembre 2011**
- 108** El déficit de seguridad en el sur del Cáucaso, **Jos Boonstra**, **Neil Melvin**, **Mayo 2011**
- 107** La construcción de un estado inclusivo: el género en las situaciones de post-conflicto, **Clare Castillejo**, **Marzo 2011**
- 106** Los malentendidos de la promoción de la democracia, **Richard Youngs**, **Enero 2011**
- 105** Asociaciones estratégicas más eficaces para la UE, **Giovanni Grevi**, **Diciembre 2010**
- 104** Sucesiones orquestadas y estabilidad en el mundo árabe, **Kristina Kausch**, **Noviembre 2010**
- 103** Alcanzar la seguridad mediante la democracia: Entre la aspiración y la pretensión, **Richard Youngs**, **Octubre 2010**
- 102** El fin de la condicionalidad democrática, **Richard Youngs**, **Septiembre 2010**
- 101** El Golfo en el nuevo orden internacional: ¿una potencia emergente olvidada?, **FRIDE**, **Septiembre 2010**
- 100** Cómo revitalizar la ayuda a la democracia: la perspectiva de los receptores, **Richard Youngs**, **Junio 2010**
- 99** La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos, **Jos Boonstra** y **Natalia Shapovalova**, **Mayo 2010**
- 98** La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina, **Susanne Gratius**, **Mayo 2010**
- 97** The Gulf takes charge in the MENA region, **Edward Burke** and **Sara Bazoobandi**, **Abril 2010**
- 96** Is there a new autocracy promotion?, **Peter Burnell**, **Marzo 2010**
- 95** ¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea, **Ana Echagüe**, **Marzo 2010**
- 94** Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada, **Fernanda Faria** y **Richard Youngs**, **Marzo 2010**
- 93** Por qué la Unión Europea necesita una política más amplia hacia Oriente Medio, **Edward Burke**, **Ana Echagüe** y **Richard Youngs**, **Febrero 2010**



Felipe IV, 9, 1º Dcha. 28014 Madrid (Spain)
• Tel.: +34 91 244 47 40 • fride@fride.org
www.fride.org