

Quinta Sesión

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE LA COVID-19

El 9 de julio de 2020 tuvo lugar el webinar “Las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe ante la COVID-19: pandemia, crisis y oportunidades para la cooperación birregional”. El seminario web fue coorganizado por la sección América Latina-Europa de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés), la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC), el Institut des Amériques, y la Fundación Carolina. En él participaron Adrián Bonilla, director ejecutivo de la Fundación EU-LAC; Miriam Saraiva, profesora asociada de la Universidad Estatal Río de Janeiro; Carlos Quenan, vicepresidente del Institut des Amériques; y José Antonio Sanahuja, director de la Fundación Carolina y catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Susanne Gratius, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, moderó la sesión.

En su intervención inicial, Adrián Bonilla presentó un diagnóstico de la situación socioeconómica internacional, en un momento en el que el epicentro de la pandemia se encuentra en América Latina. Su análisis partió de una lectura de la globalización como un fenómeno que, además de influir en la dinámica de las relaciones políticas, comerciales o culturales, afecta a la vida cotidiana de las personas, tal y como la crisis sanitaria ha evidenciado. La veloz propagación del virus, que ha envuelto a todo el planeta en muy pocos meses, da cuenta de ello, y la recesión —fruto del confinamiento— va a tener igualmente un impacto internacional, expresado en una contracción global de la economía que además va a lesionar las cadenas internacionales de valor.

En este escenario, avanzó Bonilla, América Latina afronta desafíos de toda índole: va a registrar un incremento de la pobreza y de las desigualdades; ya está aumentando la desprotección social como consecuencia de la carencia de recursos de los gobiernos; las reservas monetarias van a verse reducidas; se van generar nuevos movimientos migratorios, en los cuales muchas personas volverán a sus lugares de origen; y es posible que las políticas públicas adopten enfoques

securitarios. A todo ello, hay que agregar los problemas persistentes del pasado, de carácter medioambiental o que atañen a la exclusión digital. La magnitud de estos retos obliga a reimpulsar el orden multilateral, puesto que los problemas globales no pueden procesarse fragmentadamente en lógicas autárquicas o aislacionistas. La agenda contemporánea precisa producir alternativas a las tendencias centrípetas levantadas sobre lógicas nacionalistas.



Las limitaciones del Estado han cobrado, con la COVID-19, un carácter de inminencia e inmediatez que impele a reforzar las instancias multilaterales

De hecho, la crisis ha desvelado que, por mucho que un Estado trate de gestionarla de forma aislada, nunca va a poder garantizar su seguridad sanitaria sin colaborar con los países de su entorno. Tales limitaciones ya se intuían, por ejemplo, en materia medioambiental, pero con la llegada de la COVID-19 han cobrado un carácter de inminencia y de inmediatez que demanda reforzar las instancias multilaterales.

Enseñanzas de la crisis

Desde esta perspectiva integral, José Antonio Sanahuja enumeró cinco enseñanzas a extraer de la actual crisis. La primera tiene que ver con la imagen del sistema internacional en clave bipolar. La COVID-19 ha puesto de manifiesto grandes debilidades estructurales, tanto en China como en EE.UU., de modo que, al referirnos a la configuración de tal sistema, resulta más pertinente hablar de una crisis de globalización que se manifiesta, entre otros aspectos, en una gobernanza global extremadamente débil. En este sentido, más que analizar la crisis en términos de actores y de su agencia, conviene hacerlo en términos de las estructuras subyacentes, que son precisamente las que se han mostrado frágiles. Hay que tener en cuenta que los efectos de la pandemia no encuentran su causa tan solo en la viralidad del patógeno: su impacto viene asimismo determinado por la inadecuación de las estructuras sanitarias, políticas y económicas preexistentes.

La segunda enseñanza radica en que la pandemia se ha convertido en una crisis de desarrollo, en tanto se extiende a múltiples dimensiones de la realidad social. En efecto, lo que ha venido a plasmar son los múltiples problemas que ya existían en el pasado, relativos a la precariedad de los sistemas sanitarios, de protección social, o de la estructura de los mercados laborales. Justo por ello, al plantear



propuestas para reconstruir el mundo postpandemia, es imperativo proponer modelos de desarrollo que no impliquen el regreso a la “vieja normalidad”, sino que más bien hagan frente a los aspectos críticos que han agravado la repercusión del coronavirus.

La tercera enseñanza consiste en enfatizar la importancia de los bienes públicos globales, que únicamente pueden proveerse por medio de una cooperación internacional efectiva. Esto concierne al acento multilateral que ha de tener la respuesta a la COVID-19, tomando conciencia de que las medidas que activa cualquier Estado generan externalidades en los demás: la pandemia es un mal público global, de ahí la necesidad de trabajar colectivamente. No se trata de erosionar las capacidades del Estado-nación, sino de que estos puedan ser más ágiles en situaciones que requieren poner en marcha mecanismos de agencia colectiva. Tal y como sostenía Ulrich Beck, la globalización produce la paradoja de que el Estado solo puede ejercer su soberanía nacional, y no caer en la irrelevancia, “desnacionalizándose” y acomodándose a un marco de acción multilateral.

Dicha conclusión enlaza con la exigencia de repensar —en lo que constituye la cuarta enseñanza— los instrumentos de la cooperación más allá de la ayuda al desarrollo. A este respecto, las instituciones financieras globales deben adoptar acuerdos llamados a evitar ciclos de austeridad como los que, tras la crisis de 2008, han generado graves fracturas sociales. En su lugar, se hace preciso robustecer las reservas de divisas a través, por ejemplo, de la emisión de derechos especiales de giro, que garanticen que los países cuenten con un mayor espacio fiscal y puedan aumentar su gasto público sin agravar su endeudamiento. Por fin, la última enseñanza estriba en superar definitivamente los viejos esquemas del desarrollo que distinguen entre el Norte y el Sur, o entre países graduados y no graduados como receptores de ayuda al desarrollo. Sin negar las asimetrías en capacidades o recursos, la pandemia ha revelado que hasta las grandes potencias requieren de ayuda humanitaria. En el contexto de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la región, esto supone rediseñar los mecanismos de cooperación de acuerdo con lógicas de trabajo y aprendizaje conjunto.

Economía e integración latinoamericanas

De forma previa al debate sobre la reconducción de las relaciones birregionales, los/as panelistas abordaron la situación institucional y económica en la que se encuentra América Latina. Según recordó Miriam Saraiva, la crisis ha eclosionado en un momento político muy delicado en la región. Desde principios de la década de 2010, se vive un proceso de fragmentación ideológica, vaciamiento del regionalismo, deconstrucción de los organismos de integración, reducción del



comercio interregional y auge de liderazgos populistas, en ocasiones autoritarios, que ha impedido concertar iniciativas conjuntas ante la pandemia.



La fragmentación ideológica, el vaciamiento del regionalismo, la reducción del comercio o el auge populista han impedido concertar iniciativas conjuntas

La crisis venezolana, junto con el “efecto Bolsonaro”—que ha suspendido la participación de su país en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y todavía no ha entablado conversaciones con el presidente de Argentina— contribuyen a explicar la desintegración regional. La fragmentación, además, está condicionada por factores estructurales relacionados con la inserción de los países latinoamericanos en la globalización. Así, mientras que las economías mexicana y colombiana están muy industrializadas; la argentina o la chilena se levantan sobre su producción agrícola; otras viven de sus capacidades extractivas (como Venezuela o Ecuador); y las economías de los países del Caribe dependen del sector servicios.

Esta falta de unidad resulta preocupante ante unas previsiones económicas que pronostican una disminución del PIB latinoamericano del 9,4%, a lo que se suma el escaso margen de respuesta financiera de la región. Como indicó Carlos Quenan, a diferencia de la UE, América Latina carece de instituciones regionales que puedan lanzar medidas contracíclicas o plantear soluciones de endeudamiento mancomunado. Con todo, cabe remarcar algunas señales positivas emitidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que parece dispuesto a adoptar un enfoque más pragmático, en lugar de aplicar políticas tradicionales de austeridad. De hecho, en el caso argentino, está contribuyendo decididamente a la reestructuración de la deuda con los acreedores privados.

Por lo demás, no hay que olvidar que los proyectos de integración persisten: pese a las tensiones a las que está siendo sometida, la CELAC continúa en pie, y gracias al impulso de la presidencia mexicana se está consiguiendo reactivar, aun limitadamente, la agenda regional. A su vez, otros sistemas continúan funcionando: la Comunidad Andina, el Mercosur, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o la Comunidad del Caribe (Caricom), procesan la

mayor parte del comercio bilateral de la región y, aunque deban reformarse, siguen vigentes.

De lo que se trata es de reimpulsar la operatividad de estas instituciones para, por un lado, reconstruir el multilateralismo latinoamericano, y, por otro, actualizar la agenda birregional con la UE, orientándola hacia modalidades de cooperación horizontal y nuevos modelos de desarrollo más sostenibles e inclusivos.



La unidad resulta imprescindible ante una reducción del PIB latinoamericano del 9%, y el escaso margen de respuesta financiera de la región

Las relaciones euro-latinoamericanas

Con el inicio de la presidencia alemana de la UE, que se desarrolla durante el segundo semestre de 2020, se aprecia que la región continúa sin figurar en la agenda de prioridades de la Unión. Así viene siendo desde hace tiempo, como reflejó, en 2016, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, en la cual se hacía referencia explícita al Mediterráneo, los Balcanes o Europea Oriental, pero que apenas dedicaba atención a América Latina. Igualmente, desde el punto de vista del desarrollo, el enfoque que ha predominado en la UE es el de la graduación, que perjudica a los países latinoamericanos. Estas consideraciones quedan en parte compensadas, en primer lugar, por el acuerdo con el Mercosur, que representó una importante señal de compromiso hacia el comercio birregional, y que ha logrado anclar a Brasil en el marco regional. Y, en segundo lugar, por la Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de la Unión al Parlamento Europeo y al Consejo: “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”, de abril de 2019.

Precisamente, como señaló el director de la Fundación Carolina, esta Comunicación ofrece una vía para avanzar en el diálogo con la región por medio de la articulación de “geometrías variables”. Se abre así la posibilidad de que un conjunto de países acuerde una agenda de puntos sobre los que trabajar, sin estar condicionados por la lógica de mínimos comunes denominadores propia de la diplomacia de cumbres. Al mismo tiempo, tampoco cabe desestimar los cauces institucionales ya existentes, en los que se producen diálogos estructurados a nivel ministerial sobre migraciones o drogas, y que podrían extenderse a cuestiones de

cohesión social y desigualdad, o de estabilidad financiera. Ahora bien, para que estas dinámicas tengan efecto hace falta invertir más capital político, y contar con liderazgos que las respalden.



Cabe articular “geometrías variables” en el diálogo birregional, que establezcan agendas de trabajo no condicionadas por la lógica de la diplomacia de cumbres

En este contexto, el Gobierno de España está tratando de relanzar la agenda latinoamericana en la UE, con el fin de que deje de ser meramente reactiva, tan solo atenta a problemáticas conflictivas, como la crisis venezolana o similares. Tras la pandemia, el propósito es lograr que la UE asuma una posición proactiva ante los organismos financieros internacionales, para que estos tengan en cuenta los riesgos estructurales de los países de renta media. En concreto, se está procurando que el FMI realice una emisión extraordinaria de derechos especiales de giro, superando el bloqueo de EE.UU. e India, para que los países latinoamericanos ganen espacio fiscal. Asimismo, tras la reunión del 24 de junio —en la que el Gobierno convocó a representantes de 10 países de la región, del FMI, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, se está intentando ampliar el margen operativo de los bancos regionales e impulsar iniciativas en materia financiera.

Ciertamente, según apuntó Bonilla, hay que reconocer los datos de la realidad, dado que tanto las economías latinoamericanas como las europeas van a decrecer. Sin embargo, si se resignifica el concepto de cooperación, se presentan varias oportunidades de interés. Más allá de la transferencia de recursos, estas oportunidades se proyectan en el terreno de la educación, de la ciencia o de la investigación, que contienen un fuerte efecto multiplicador en términos de integración. En efecto, la educación virtual, siempre que se superen las brechas de exclusión —lo cual no implica acometer inversiones desmedidas— puede estrechar las relaciones euro-latinoamericanas, y no solo entre docentes y estudiantes: hay una enorme gama de materias de interés común (medioambientales, energéticas, relativas a la cohesión social, etc.) sobre las que cabe trabajar conjuntamente, con grupos de investigación a ambos lados del océano.

Debate y conclusiones

Las preguntas que trasladó el público virtual, formuladas por participantes como Rut Diamint o Stéphan Sberro, abrieron el debate a cuestiones sobre la funcionalidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el papel que puede jugar la sociedad civil en la gestión de la crisis. En relación a la OMS, José Antonio Sanahuja explicó cómo esta institución refleja los déficits del multilateralismo contemporáneo, dominado por una lógica westfaliana de la soberanía, incapaz de dotar de competencias a las organizaciones internacionales, sobre todo a las consideradas “menores”, pero que son las más adecuadas para coordinar los recursos en escenarios de emergencia. Es más, en el caso de la OMS, los Estados que han suministrado fondos a menudo lo han hecho recurriendo al *earmarking* (consignación de fondos), esto es: destinando su financiación, no a las prioridades definidas colectivamente por la agencia, sino a proyectos favoritos predefinidos por el donante. Frente a este modelo, se requiere de una OMS más legitimada, más autónoma y con más recursos, capaz de concertar su actuación de una forma más eficaz.

Con respecto a la sociedad civil, Miriam Saraiva recordó que, al menos en el caso de Brasil, diversos sectores están movilizándose para solicitar más cooperación internacional, al tiempo que procuran reducir el auge de las tendencias polarizadoras. Ante los extremismos que generan divisiones y falta de diálogo, se están alzando dinámicas de moderación y colaboración, donde la voz de los profesionales de la salud y de la ciencia, y de instituciones como la universidad, son fundamentales.



El regreso del Estado, constatado en primera instancia, es temporal, momentáneo, y va a dar paso a una nueva gobernanza global

Finalmente, en el capítulo de conclusiones, Carlos Quenan subrayó cómo, en lo que respecta a la relación birregional, se abren oportunidades si los países motores de esta relación concentran sus esfuerzos en el doble objetivo de, por un lado, atenuar los daños en el corto plazo, a través sobre todo de la cooperación para enfrentar la crisis sanitaria tratando de preservar en estas circunstancias tan difíciles la cohesión social; y, por otro lado, comenzar a preparar un futuro mejor proyectándose en el mediano plazo con diálogos estructurados y programas en temáticas tales como la cooperación educativa entre las dos regiones, o la lucha

concertada contra el cambio climático y por un desarrollo sostenible, reorientadas en el contexto de la postpandemia.

Por su parte, el director de la Fundación Carolina aportó algunos elementos de reflexión y esperanza a futuro. En primer lugar, mencionó la revalorización que la crisis ha generado sobre el papel del sector público, ya sea en el plano sanitario, de las políticas públicas o de la cooperación internacional. Esto conduce, en segundo lugar, a la previsión de que se revierta la tendencia al ascenso de la ultraderecha, por cuanto su negacionismo no ha contribuido en absoluto a combatir la pandemia. Hay análisis que apuntan a que este tipo de crisis refuerzan los mecanismos institucionales de representación y de rendición de cuentas, y consecuentemente debilitan el atractivo de los populismos. En tercer lugar, cabe advertir que se ha abierto la posibilidad de negociar cuestiones sociales que hasta hace poco estaban fuera de agenda, como la renta básica, la aprobación de políticas contracíclicas, etc. Incluso en el ámbito internacional se está reintroduciendo la exigencia de la reforma del multilateralismo. Esta consideración, como indicó Susanne Gratius, coincide con el análisis de Daniel Innerarity, quien en su libro *Pandemocracia* afirma que el regreso del Estado que se ha observado en primera instancia, es temporal, momentáneo, y va a dar paso a una nueva gobernanza global. De modo que, en este terreno, así como en el de la democracia y de los pactos sociales, la crisis puede abrir oportunidades, establecer nuevas prioridades y dejar atrás posiciones ancladas en el pasado.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost





Video de la sesión

<https://www.youtube.com/watch?v=FkS6fAokhB4&feature=youtu.be>