

UE, EEUU Y AMÉRICA LATINA: HACIA UNA RENOVADA AGENDA TRANSATLÁNTICA DE NORTE A SUR

ANNA AYUSO

Investigadora sénior, CIDOB

La llegada de Joe Biden a la Casa Blanca tras 4 años de presidencia de Trump ha generado grandes expectativas de cambio en la política exterior de Estados Unidos. Particularmente, se espera un giro a la política hemisférica hacia América Latina y la recuperación de la alianza transatlántica con Europa. En ambos casos, el antecesor de Biden dejó heridas y divisiones difíciles de superar, pero la voluntad de reconstrucción de una comunidad de intereses y valores comunes está presente en la agenda, y ya se han dado pasos al respecto. La revisión de estas políticas ofrece la oportunidad de encontrar puntos de convergencia entre ambos ámbitos geográficos que contribuyan a reforzar la agenda multilateral y recuperar influencia global.

En primer lugar, en el caso de las relaciones transatlánticas, Biden ha empezado recuperando el compromiso con la OTAN en el ámbito de la Defensa, que había sido cuestionado por Trump. Pero, sobre todo, ha dejado claro que espera redoblar su colaboración con la UE en materia de comercio, frente a la crisis climática o la transición tecnológica. La intención es reforzar las alianzas frente a otros competidores sistémicos como China, y ante contendientes geopolíticos como Rusia. De hecho, Biden ha señalado a esos dos países como los dos grandes rivales estratégicos de EEUU y así lo ha transmitido tanto a sus aliados europeos como a sus vecinos del sur. El presidente se ha mostrado dispuesto a dar batalla desde el multilateralismo, liderando la lucha contra los principales retos globales en los distintos foros y espacios internacionales. Este regreso de Estados Unidos a la escena internacional ofrece amplias oportunidades de avanzar en la regulación de la gobernanza global, pero requerirá de la formación de coaliciones de intereses tanto con la Unión Europea como con América Latina.

En segundo lugar, en el caso de América Latina, la política de las diferentes administraciones de los Estados Unidos hacia la región ha respondido a una dinámica paradójica; por una parte, y debido a su proximidad geográfica, las relaciones con la región están muy vinculadas a cuestiones domésticas, particularmente al tema de las migraciones y la seguridad ciudadana; sin embargo –y de ahí la paradoja, la región no ha sido una prioridad frente a otros focos de interés de la política exterior estadounidense, como la lucha contra el terrorismo internacional, la inestabilidad en Oriente Medio o la tensión geopolítica en el Asia-Pacífico, a la que se ha sumado la rivalidad global con China. Y nada lleva a pensar que estas prioridades dejen de pilotar la agenda exterior, además de la citada recuperación de la agenda transatlántica con los socios europeos que Trump dejó maltrecha. Entre las iniciativas que Biden ha tomado en relación con América Latina, en sus primeros cien días de mandato, destaca un mayor interés por abordar temas regionales –como la crisis migratoria y la violencia en América Central, situando la democracia y los derechos humanos en el epicentro de estas relaciones.

En los últimos años, tanto Estados Unidos como Europa han visto disminuir su presencia e influencia en América Latina a causa, en parte, del desembarco de China en la

región. En América del Sur el gigante asiático ha superado a la UE como socio comercial y, cada vez más, como inversor. Estados Unidos también ha identificado la penetración de China en el continente como un factor de preocupación con ramificaciones geopolíticas. El apoyo de China a países como Venezuela o Nicaragua se interpreta como un desafío y una amenaza a la democracia en toda la región. La llegada de Biden coincide con una grave crisis institucional que recorre América Latina y que pone en riesgo la democracia y los derechos humanos. Con anterioridad a la pandemia, presenciábamos episodios graves de inestabilidad política, con protestas, caídas de gobierno y elecciones cuestionadas, a lo que se añade la impunidad del crimen organizado y asesinatos de líderes comunitarios y activistas de derechos humanos. A ello se une una economía estancada y golpeada por la COVID-19, el aumento de la pobreza y la creciente desigualdad. Un panorama poco propicio para dinamizar las relaciones hemisféricas. A ello debemos añadir un contexto agravado también por la relación turbulenta de Biden con las dos potencias regionales, México y Brasil, ninguna de las cuales es capaz de ejercer un liderazgo estabilizador de la región, y con las que la nueva administración estadounidense no ha empezado con buen pie.

Desde su llegada al cargo, Biden está revirtiendo algunas de las políticas más dolientes de Trump para con sus vecinos del sur mediante órdenes ejecutivas presidenciales; ha detenido la financiación del muro con México, ha facilitado el acceso a los servicios sociales de los inmigrantes, ha impulsado un programa de reunificación familiar de inmigrantes, y ha presentado un proyecto legislativo para regularizar a 11 millones de inmigrantes en situación irregular en EEUU, aunque en este caso, necesita una mayoría cualificada en el Congreso de la que, de momento, no dispone. La difícil gestión de flujos en la frontera Sur es un problema que también conoce bien la UE. En su momento, la Administración Trump se desmarcó del Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular de Naciones Unidas de 2016; ahora, el actual secretario general de Naciones Unidas António Guterres ha pedido a Biden que regrese al acuerdo y contribuya a actuar sobre las causas de las migraciones. Ese es, sin duda, un punto en que las agendas europea y estadounidense podrían converger.

A esto se suma la crítica situación en el triángulo norte centroamericano, donde las altas tasas de violencia y pobreza provocan la huida permanente hacia el norte de la población azuzada por las mafias del crimen organizado. En 2014, como vicepresidente en la administración Obama, Biden ideó una estrategia para apoyar reformas y reducir la migración irregular de centroamericanos, para la que obtuvo 750 millones de dólares en el Congreso, con apoyo de demócratas y republicanos. Nada más jurar el cargo de presidente, Biden situó de nuevo el tema en el centro de su agenda política y anunció un Plan con Centroamérica de 4.000 millones de dólares para promover la seguridad y la economía. Otra buena muestra del interés

de Biden en esta cuestión es que al frente de la crisis centroamericana ha puesto a la vicepresidenta, Kamala Harris. También Europa debe revisar el Programa regional para América Central que, durante el periodo 2014-2020 obtuvo 120 millones de euros, destinado a tres sectores prioritarios: el fomento de la integración regional; el apoyo a la estrategia regional de seguridad; y el apoyo a la estrategia regional de cambio climático. Biden ha puesto la lucha contra la corrupción como una de sus principales prioridades y para ello ha decidido apoyarse en organizaciones de la sociedad civil, ya que la desconfianza hacia los gobiernos de la región lastra la colaboración con las instituciones y dificulta el apoyo a las reformas institucionales necesarias. Sin embargo, la deriva de la región parece la contraria; a la presidencia Daniel Ortega en Nicaragua, que dura ya 14 años plagada de acusaciones de fraude electoral y ahora inmersa en una campaña de represión a líderes opositores, se ha sumado la deriva autoritaria de Nayib Bukele en El Salvador quien, tras conseguir mayoría absoluta en el Parlamento, ha arremetido contra las instituciones judiciales.

Ante este panorama, será importante coordinar más las iniciativas y agendas entre la UE y Estados Unidos respecto a América Latina, con vistas a lograr sinergias que den mayor estabilidad a la región, más respeto a los derechos humanos y que reduzcan la violencia criminal. Una mayor coincidencia en el diagnóstico sobre los problemas de América Latina entre la UE y Estados Unidos debería contribuir al relanzamiento de un programa regional estratégico en el ámbito de la Seguridad.

Quedan aún dos puntos calientes en las relaciones de EEUU con la región -Venezuela y Cuba, respecto a los que Biden no ha tomado decisiones inmediatas. En el caso de Venezuela, hay un reconocimiento de las limitaciones de las sanciones y del fracaso de la estrategia de cambio de régimen de Trump. Pese a ello, Biden se muestra partidario de mantener la presión externa y el reconocimiento a la figura de Juan Guaidó como presidente encargado. En cambio, la UE parece haber abandonado su apuesta por Guaidó y se postula ahora en favor de una solución negociada que permita unas elecciones con la participación de la oposición, manteniendo algunas sanciones selectivas. Hay margen para un acercamiento de posturas, aunque la política doméstica dificulta la toma de decisiones.

Con respecto a Cuba, las expectativas de un posible regreso a la política de mano tendida de Obama se han visto enfriadas por la expresión por parte de Biden de que no tiene prisa en implementar los cambios. En contraste, la UE mantiene su posición de compromiso constructivo y mantiene relaciones de cooperación, incluido un diálogo sobre derechos humanos. Es poco probable que Biden haga grandes movimientos antes de las elecciones de medio mandato del Congreso y el Senado, pero es muy posible que haya un acercamiento gradual y vinculado a acontecimientos internos en la isla una vez superada la cita electoral. Sin embargo, lo que sí espera la UE es la retirada de los efectos extraterritoriales de las sanciones a la isla que perjudican los intereses europeos.

Uno de los aspectos en los que hay mayor sintonía entre Estados Unidos, América Latina y la UE es en la lucha contra el cambio climático. Biden no solo ha regresado al Acuerdo de París en el primer día de su mandato, sino que se postula a liderar internacionalmente la lucha contra el

cambio climático, como demuestra la convocatoria de una cumbre virtual (el 22 y 23 de abril), en la que anunció un ambicioso plan de medidas. A la cita concurren incluso el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, que desdiciendo su posición negacionista, prometió la neutralidad climática en 2050 y acabar con la deforestación a cambio de financiamiento internacional. Precisamente, las desavenencias con Bolsonaro se han convertido en el principal obstáculo para la aprobación del Acuerdo UE-MERCOSUR. Ahora que Biden impulsa el dossier ambiental, la UE debería pensar en si resulta más efectivo para la protección del clima seguir rechazando el acuerdo con MERCOSUR, o, en cambio, es preferible fomentar mecanismos de cooperación multilateral que garanticen la protección del medio ambiente.

En el caso de la agenda sobre la transición tecnológica, esta sí genera más tensiones sobre la relación trilateral EEUU, América Latina y Europa. Biden pretende hacer elegir entre la tecnología 5G china o la que promueven los Estados Unidos (en estrecha colaboración con empresas escandinavas), obligando a América Latina y a la UE a posicionarse en una confrontación que pone en riesgo sus relaciones con el gigante chino, con el que ambos tienen grandes intereses. En beneficio de ambos está el reconducir la pugna al ámbito regulatorio y evitar un cruce de medidas de retorsión. Esa carta multilateral se puede jugar tanto a nivel de las instituciones de Naciones Unidas, como a nivel de las relaciones interregionales, incluyendo los acuerdos de asociación.

Para ello es importante la revitalización de los instrumentos de cooperación regional, como la Organización de Estados Americanos (OEA) en el caso de las Américas, a la que la polarización y la fragmentación política han impedido tener un papel constructivo en la solución de problemas regionales. Donald Trump no acudió a la única Cumbre de las Américas que se celebró durante su mandato en 2018; en cambio, Barack Obama sí fue a las tres ediciones que se celebraron durante su presidencia. Biden tiene la ocasión de escenificar una nueva etapa de las relaciones en la IX Cumbre de las Américas, en la que ejercerá de anfitrión durante el segundo semestre de 2021. También la UE lleva desde 2015 sin celebrar Cumbres con la CELAC (Comunidad de Estados Iberoamericanos y Caribeños) a causa de las disparidades ideológicas. Para superar este *impasse*, una revitalización del multilateralismo regional e interregional sobre las agendas de cooperación específicas que aborden los problemas más acuciantes, y la recuperación sostenible y tecnológica, deberían contribuir a dinamizar unas relaciones transatlánticas renovadas, y reducir las tensiones causadas por la polarización política.

