

# La crisis europea, el papel de la Unión Europea en el mundo y sus repercusiones en las relaciones eurolatinoamericanas

## *European crises, the rol of the European Unión and its impact in the eurolatinoamerican relations*

José Ángel Sotillo Lorenzo<sup>1</sup>

### Resumen

La crisis económica global afecta de forma significativa a la Unión Europea y muestra las insuficiencias de la integración europea para completar una unión económica y monetaria, mientras aumentan su protagonismo las políticas nacionales, con Alemania en un papel preponderante. Está en juego no sólo la existencia de la moneda común, también la subsistencia del Estado del bienestar y la credibilidad del modelo de integración. La agenda económica marca la prioridad de los asuntos europeos, en un tiempo para convertirse en una potencia civil global, pero la atención prioritaria a los asuntos internos debilita su posición internacional. Ello tiene consecuencias para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, cuando está por concretar tanto las relaciones bilaterales como la asociación estratégica birregional, en momentos donde los países latinoamericanos refuerzan su posición en el mundo.

**Palabras clave:** Unión Europea, América Latina, integración, relaciones exteriores, relaciones internacionales.

### Abstract

The global economic crisis singularly affects the European Union as it shows the shortcomings in this stage of economic and monetary integration. Meanwhile national politics come to the foreground, mainly through Germany's immense role. Not only is the common currency at stake, but it is also the case of the Welfare State and the European integration as a credible model. The economic agenda tops the list of European affairs in a time it is driving to become a global civil power. However, the domestic agendas are demanding more attention and thus weakening the international status of the Union. Thus, Euro-Latin American relations suffer, as the pending formalization of bilateral relations and the bi-regional strategic association becomes of the utmost importance if one takes into account the strengthening of Latin-American countries worldwide.

**Key words:** European Union, integration, foreign affairs, international relations.

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la misma universidad. Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y del Magíster en Cooperación Internacional, organizado por dicho centro. Correo electrónico: sotillo@pdi.ucm.es

## Introducción

Conviene plantear, en primer lugar, las dificultades metodológicas y de investigación, dado que es difícil aplicar a un actor particular como es la Unión Europea (UE), a pesar de que ya tiene más de 60 años de existencia, los mismos procedimientos que se utilizan en el caso de actores como los Estados, dada su naturaleza político-jurídica y su complejo funcionamiento, al combinar elementos intergubernamentales (Estados miembros) con los supranacionales propios de un proceso de integración en el que la UE se va dotando de competencias propias, de una especie de soberanía compartida. Esa dificultad aumenta en la medida en que, por el carácter dinámico y evolutivo del proceso de integración, está en continuo movimiento, por lo que resulta más sencillo analizar un momento determinado (la coyuntura) que los determinantes últimos de ese proceso (la estructura).

La UE siempre ha sido un personaje curioso, peculiar, para Relaciones Internacionales, una *rara avis*, que no ha encajado en las visiones más tradicionales de esta disciplina que, como el realismo, se basa en el reconocimiento de los Estados como unidades básicas de la vida internacional, dado que son las únicas con la característica de detentar el poder. Tampoco el estructuralismo la ha reconocido más allá de verla como otro instrumento al servicio de los intereses capitalistas regionales y globales. Sólo la interdependencia, que se basa en un enfoque multilateral, considera a la UE como una de las formas más visibles de la gestión conjunta de intereses, en convivencia con los Estados.

Al fin y al cabo sigue siendo válida la definición de la UE que se atribuye a uno de los más reconocidos presidentes de la Comisión Europea, Jacques Delors, que la identificó como un OPNI (Objeto Político No Identificado).

El objetivo de este texto es, sin dejar de reconocer las graves circunstancias por las que está pasando, rescatar aquellos elementos estructurales que nos permiten mirar hacia el futuro con cierto optimismo. Como dijo Jean Monnet, uno de los padres fundadores de la integración europea, la UE será el resultado de las crisis que solucione.

Partimos de la consideración de que hay una relación de continuidad entre los tres escenarios incluidos en el título: la crisis europea, su papel en el mundo y sus repercusiones en las relaciones entre la UE y América Latina; el estado del primero condicionará al segundo y determinará, en consonancia, las relaciones eurolatinoamericanas.

Es un acto desarrollado en tres partes: 1) diagnóstico del estado de la UE en el contexto de la crisis global; 2) percepción y papel en el mundo; y 3) situación y perspectivas de las relaciones con América Latina. Es una cadena en la cual el eslabón más débil es el último; en función del estado de los dos primeros, habrá unas determinadas relaciones eurolatinoamericanas. En este texto, prestamos mayor

atención a los dos primeros, dibujando las coordenadas de presente y de futuro de las relaciones UE-América Latina.

En el primer apartado, por tanto, se dibuja cómo la crisis ha afectado a Europa, poniendo en cuestión el modelo europeo de Estado del bienestar, y cómo las políticas neoliberales están socavando también la vigencia de los derechos humanos y la propia existencia del modelo de integración europea. Desde ahí repasaremos la situación de la UE en su camino para convertirse en actor global y trataremos, desde ese entorno, el caso de las relaciones eurolatinoamericanas.

## **Diagnóstico del estado de la UE en el contexto de la crisis global**

En agosto de 2012 se cumplieron cinco años del comienzo de la crisis financiera, aunque se hiciera global en septiembre de 2008; cuando el gobierno británico nacionalizó, el 9 de agosto, el Northern Bank –tras las dificultades de otros bancos dedicados a fondos especializados en activos hipotecarios estadounidenses, como Bear Stearns o BNP Paribas – uno de sus directivos, Adam Applegarth, lo escenifica como “el día que cambió el mundo”. Un año más tarde, la quiebra de Lehman Brothers marcaba el camino de la gran recesión. Es una crisis que nace en el epicentro del sistema capitalista global (la economía financiera con sede en Estados Unidos) y que irradia, en mayor o menor medida, a todo el planeta, incidiendo especialmente en Europa.

Dicho lo cual, trasladando el análisis al tiempo presente y al escenario que analizamos, podemos comenzar afirmando que un fantasma recorre Europa: el miedo, el miedo a estar peor, el miedo a ser menos, el miedo a regresar a situaciones que los europeos no vivían desde hace décadas. En el interior las generaciones actuales tienen como horizonte más inmediato el hecho de que van a vivir peor de lo que lo hicieron sus padres; si hace un lustro se consideraba a la integración europea como un éxito sin precedentes, hoy su credibilidad está puesta en serias dudas. Cada día se avanza hacia una especie de Edad Media, de era feudal, donde los ciudadanos pierden buena parte de su condición para pasar a ser súbditos de los nuevos señores (los mercados), en una Europa cada vez más dividida y débil, con claros síntomas de decadencia, que antes ilusionaba y que ahora decepciona.

Hacia el exterior, en un tiempo relativamente corto, la UE ha pasado de ser considerada como uno de los actores potencialmente más relevantes del sistema internacional a ser objeto de calificativos como irrelevancia, declive, debilidad, fragmentación, en consonancia con su fragmentación y desunión interna.

Sin duda Europa, la UE, ha sido considerada como ejemplo en varios ámbitos (democracia, derechos humanos y libertades fundamentales, economía social de mercado, igualdad), aunque en el momento actual aparece como mal ejemplo

por su incapacidad para resolver la crisis económica, escenificada en la deuda de los Estados miembros y en los elevados déficit públicos.

Ni en los peores escenarios se dibujaba el brutal impacto de la crisis en Europa. Incluso en su momento el presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, tardó más de lo necesario en, ni siquiera, emplear esa palabra para hacer frente a la situación. Parecía como si tras el tsunami desatado por la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008, el impacto de la ola de la crisis no fuera a alcanzar al Viejo Continente. Y vaya si lo ha hecho.

Pero la crisis llegó y ha dado lugar a situaciones que no sólo afectan gravemente a millones de personas, sino que están poniendo en cuestión el modelo de Estado de bienestar, las prestaciones sociales y, en definitiva, las políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos de la ciudadanía, que tanto esfuerzo y sacrificio había costado conseguir y que venían consolidando una imagen de la Europa del bienestar.

Como para muchas situaciones dramáticas, podemos acceder a una gran cantidad de datos y cifras sobre hechos macroeconómicos, que siempre esconden que afectan a personas. Se pone a prueba el concepto de resiliencia que, según el diccionario de la Real Academia Española, es la capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas. Por ejemplo, el miércoles 4 de abril de 2012 se suicidó públicamente el ciudadano griego Dimitris Christulas, farmacéutico retirado de 77 años, para no legar deudas a su hija, dejando el siguiente testimonio: “Dado que tengo ya una edad que no me permite recurrir a la fuerza –y a fe que si un griego agarrara un Kaláshnikov, yo sería el segundo en hacerlo–, no encuentro otra solución que un final digno antes de empezar a rebuscar comida entre la basura”. Mario Monti, primer ministro italiano, explicaba así los recortes en su país el 18 de abril de 2012: “La tarea apenas ha comenzado. Luchamos todos los días para evitar un dramático destino como el de Grecia, donde en los últimos dos años hubo recortes enormes en el número de empleados públicos y 1 725 suicidios”.<sup>2</sup>

En Grecia, donde se acuñó la democracia y la tragedia, la novela negra deja de ser ficción para ser potencial realidad:

Grecia es como una piedra que cae en el agua: mientras se hunde genera ondas. La primera onda abarca a los países del sur de Europa. Si éstos no se hunden también, Grecia tendrá más probabilidades de salvarse. La segunda onda, más amplia que la primera, abarca a Europa entera, que tiene una moneda común pero carece de una política económica general y se rige por políticas nacionales diferentes y contradictorias.

<sup>2</sup> “Monti reconoce aumento de suicidios en Italia” en *El Economista*, México, 18 de abril, 2012, disponible en <http://eleconomista.com.mx/internacional/2012/04/18/monti-reconoce-aumento-suicidios-italia> Consultado el 19 de abril de 2012.

Por eso le he dicho, señor Galanópulos, que la sociedad a la que usted alude —la sociedad del bienestar— no existe. Si existiera, sería la Unión Europea. Sin embargo, en Europa, como en Grecia, sólo existen grupos e intereses en conflicto, aunque utilicen la misma moneda. En consecuencia, corren el riesgo de cobrar todos en la misma moneda: la bancarrota.<sup>3</sup>

En España se habla de la década perdida, baja la esperanza de vida, aumenta significativamente la emigración (y el envío de remesas a España), se deteriora la calidad de los servicios públicos, disminuye el gasto social (en educación, sanidad o en investigación). Y lo más llamativo para unas sociedades consideradas en muchas ocasiones como el ejemplo de una justicia redistributiva, aumenta la desigualdad. Mientras una pequeñísima parte de la población recibe enormes ingresos (incluidos algunos de los principales responsables de la crisis) la inmensa mayoría de la población tiene que costear la presunta salida de la crisis. Aumenta la venta de los automóviles de gama alta, los de lujo, y al mismo tiempo suben los precios de los servicios básicos como la educación o la salud. Así se puede comprobar en el *Índice de desarrollo de los servicios sociales 2012*, de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.<sup>4</sup>

Cáritas, organización de la Iglesia católica, atendió en 2011 en su programa de empleo y inserción social a 15% más de españoles autóctonos que en 2010, lo que demuestra que la crisis “se agrava y cronifica” y afecta cada vez a capas más amplias de la sociedad. Para Cruz Roja, que atiende a 1.1 millón de personas empobrecidas por la crisis, la situación tiende a convertirse en una emergencia social, ya que llega, incluso, a la posibilidad de ingerir proteínas.

Tras dos trimestres consecutivos de caída del Producto Interno Bruto (PIB) (0.4% en el primer trimestre de 2012 y 0.3% en el último de 2011), el Banco de España confirmaba a finales de abril de 2012 que la economía española había entrado en recesión, lo que no había ocurrido desde los años posteriores a la Guerra Civil. En el primer trimestre de 2012, la Encuesta de Población Activa, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, muestra datos desoladores, con 5 639 500 parados, con lo que la tasa de paro alcanza 24.44%; y lo más terrible es que la de desempleo juvenil (entre los menores de 25 años) ya se sitúa en 52.02%.<sup>5</sup> El gobierno del Partido Popular culpa de la situación al gobierno anterior del

<sup>3</sup> Así habla Henrik de Moor, un alto cargo de la agencia de calificación Wallace and Cheney, en la obra de Petros Márkaris, *Con el agua al cuello*, Tusquets, Barcelona, 2011, p. 128.

<sup>4</sup> Disponible en [www.directoressociales.com](http://www.directoressociales.com)

<sup>5</sup> El panorama mundial tampoco es alentador, como se recoge en el informe *Trabajo en el mundo 2012: Mejores empleos para una economía mejor*, aunque es especialmente preocupante en Europa, como subraya el economista Raymond Torres, director del Instituto Internacional de Estudios Laborales, un centro de la Organización Internacional del Trabajo. El informe se puede consultar en [http://www.ilo.org/global/publications/books/world-of-work/WCMS\\_179453/lang—](http://www.ilo.org/global/publications/books/world-of-work/WCMS_179453/lang—)

socialista Rodríguez Zapatero, pero no parece que las reformas que ha puesto en marcha ofrezcan algún resultado positivo, que dejan para un futuro incierto. El impacto social es enorme.

Por otro lado, bajo el argumento y excusa de la desconfianza de los mercados en la economía española, se produce una importante salida de recursos financieros. Según datos del Banco de España, desde el verano de 2011 se acumulan salidas por un importe de 128 655 millones de euros; sólo en febrero de 2012 salieron 25 548 millones. Para tener una visión en perspectiva de esta cuestión, se puede consultar la obra del profesor Vicenç Navarro, especialmente en lo que se refiere al análisis de las causas políticas del subdesarrollo social de España y de la crisis económica y financiera actual.<sup>6</sup>

Asistimos cada vez con más frecuencia a una imagen inédita en la próspera y rica Europa, que hace recordar tiempos pasados narrados por escritores como Charles Dickens (1812-1870), en obras como *Oliver Twist*, un relato que también tiene que ver con el auge y caída de la clase media, que recorre un rápido camino de empobrecimiento, en un contexto donde el acceso a servicios públicos es cada vez menor, mientras que aumenta la vorágine privatizadora.

El panorama es desalentador y estaría más asociado a situaciones de lo que se ha venido llamando el Tercer Mundo que al que tradicionalmente se vincula con el modelo europeo, siempre encabezando los *ranking* de desarrollo.

Se buscan en el pasado soluciones que no se encuentran en el presente y se vuelve a los clásicos: “El presupuesto tendrá que estar equilibrado, el tesoro tendrá que volver a llenarse, la deuda pública se tendrá que reducir, la arrogancia de la burocracia tendrá que ser temperada y controlada y la ayuda a las tierras extranjeras tendrá que eliminarse para que Roma no entre en la bancarrota. El pueblo debe otra vez aprender a trabajar en vez de vivir de la asistencia pública” (Cicerón, 55 A. C.).

Ante una cierta orfandad de un pensamiento crítico y de una intelectualidad comprometida, es de notar la influencia de pensadores casi centenarios como Stéphane Hessel o José Luis Sampedro, con mucha influencia en la juventud. Aunque se cuente con algunas luces, se ha destacado la “penuria teórica del pensamiento progresista”.<sup>7</sup>

Mirando épocas más cercanas, se detectan similitudes entre la situación ac-

---

en/index.htm El desempleo en América Latina afecta a 15.7 millones de personas y la región comparte dificultades en la “calidad” del trabajo por la “gran informalidad” de los contratos, aunque hay “señales positivas” en países como Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil.

<sup>6</sup> Disponible en [www.vnavarro.org](http://www.vnavarro.org). Haría especial referencia, dentro de la página citada, al apartado “Estado del bienestar”, disponible en <http://www.vnavarro.org/?cat=5>

<sup>7</sup> Manuel Cruz, “Cómo reconocer a un filósofo de derechas” en *El País*, Madrid, 25 de abril de 2012.

tual y la que vivió el mundo y la propia Europa en los años 30 del siglo xx, especialmente en Alemania, donde la quiebra de la República de Weimar allanó el camino para el III Reich de Adolf Hitler. Entonces, el debate económico enfrentaba a John M. Keynes con Friedrich Hayek.

Como telón de fondo se observa una regresión a políticas conservadoras, que conducen a una austeridad extrema, ejecutadas por gobiernos caracterizados más por sus actitudes tecnocráticas al servicio de las directrices e intereses del mercado, que por ejercer una política para la ciudadanía. El avance conservador se da en un contexto en el que los partidos socialdemócratas están deslegitimados, al haber sido también gestores de políticas conservadoras, por lo que han perdido a buena parte del electorado de izquierdas. En Italia, el peculiar primer ministro Silvio Berlusconi –llamado “*il cavaliere*”– fue sustituido por Mario Monti (antiguo Comisario de Competencia de la UE) a mediados de noviembre de 2011, mediante decisión del Parlamento italiano. En España, el castigo al gobierno socialista de Rodríguez Zapatero llevó a la presidencia del gobierno al líder del Partido Popular, Mariano Rajoy, el 20 de noviembre de 2011. Pocos meses antes, el 5 de junio, el Partido Socialdemócrata (de centro derecha) ganaba las elecciones en Portugal, llevando al puesto de primer ministro al conservador Passos Coelho.

Es el fin de la democracia que proclama Josep M. Colomer:

De hecho, los gobiernos están perdiendo las elecciones como nunca antes. Ha habido 30 elecciones parlamentarias en 26 Estados miembros de la Unión (incluyendo Croacia) desde que la actual crisis económica explotó más visiblemente en septiembre de 2008. Tras 19 de estas elecciones el partido del primer ministro en el cargo ha sido sustituido por un miembro de otro partido. Esta proporción de dos tercios de derrotas de los gobiernos contrasta enormemente con su tradicional ventaja, la cual facilitó que los partidos en el gobierno ganaran en unos dos tercios de las elecciones durante los anteriores seis decenios.<sup>8</sup>

Estamos ante lo que Wolfgang Streeck denomina crisis del capitalismo democrático propia de la Gran Recesión, en la que se contraponen los mercados a los votantes, donde la democracia se está vaciando de contenido, aumentando las tensiones y las contradicciones.<sup>9</sup> La política pierde una parte sustancial de su esencia, el poder, que se ejerce por instancias económicas bajo el nombre de mercados.

<sup>8</sup> Josep M. Colomer, “El fin de la democracia” en *El País*, Madrid, 2 de marzo de 2012.

<sup>9</sup> Wolfgang Streeck, “Las crisis del capitalismo democrático” en *New Left Review*, núm. 71, España, noviembre-diciembre 2011, pp. 5-26, donde afirma que “Las esperanzas de que las resoluciones de los jefes de Estado y de gobierno europeos estabilizaran los mercados financieros y resolvieran la crisis de la deuda de la eurozona de una vez para siempre han ido aumentando con cada nueva cumbre durante los dos últimos años, para desvanecerse de nuevo una vez que se hacía pública la letra pequeña”. Véase también José A. Tapia y Rolando Astarita, *La Gran Recesión y el capitalismo del siglo XXI*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011.

Tony Judt lo había advertido:

El estilo materialista y egoísta de la vida contemporánea no es inherente a la condición humana. Gran parte de lo que hoy nos parece “natural” data de la década de 1980: la obsesión por la creación de riqueza, el culto a la privatización y el sector privado, las crecientes diferencias entre ricos y pobres. Y, sobre todo, la retórica que los acompaña: una admiración acrítica por los mercados no regulados, el desprecio por el sector público, la ilusión del crecimiento infinito.

En ese panorama, hace hincapié en el fenómeno de la desigualdad:

Hay una razón por la que la mortalidad infantil, la esperanza de vida, la criminalidad, la población carcelaria, los trastornos mentales, el desempleo, la obesidad, la malnutrición, el embarazo de adolescentes, el uso de drogas ilegales, la inseguridad económica, las deudas personales y la angustia están mucho más marcados en Estados Unidos y en Reino Unido que en Europa continental. Cuanto mayor es la distancia entre la minoría acomodada y la masa empobrecida, más se agravan los problemas sociales, lo que parece ser cierto tanto para los países ricos como para los países pobres. No importa lo rico que sea un país, sino lo desigual que sea.<sup>10</sup>

En nombre de las recetas para salir de la crisis, la mayoría de los gobiernos europeos aplican medidas de ajuste, propias de los mejores tiempos del neoliberalismo. El dominio del ajuste frente a las opciones del crecimiento. Si el Consenso de Washington encarnó las medidas neoliberales desde Estados Unidos, Gran Bretaña y sus Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI), el Consenso de Berlín irradia desde la capital alemana las políticas que se tienen que tomar para salir de la crisis. Al igual que la primera ministra británica Margaret Thatcher proclamaba a los cuatro vientos su famosa frase de “no hay alternativa”, la canciller alemana Angela Merkel —y su aliado el primer ministro francés Nicolas Sarkozy, el dúo “Merkozy”—, con otro estilo (“democracias conforme a mercados”), impone el modelo alemán al resto de Europa: austeridad, austeridad, austeridad.

Cuando se trataba el Pacto por el euro, en mayo de 2011, el documento con el que trabajaba la Comisión Europea presidida por Barroso, fue calificado por el ex presidente de la Comisión, Jacques Delors, como el más reaccionario que esa institución había elaborado nunca.

El euro no hace mucho orgullo de la economía de la Europa integrada, y hoy está puesto en cuestión, aunque parezca imposible que la moneda europea

<sup>10</sup> Tony Judt, *Algo va mal*, Taurus, Barcelona, 2010. Véase también el libro póstumo, escrito con Timothy Snyder, *Thinking the Twentieth Century*, The Penguin Press, Nueva York, 2012, publicado por Siglo XXI bajo el título de *Pensar el siglo XX*.



desaparezca.<sup>11</sup> Ante la dramática situación de la economía española, el ex presidente de gobierno, Felipe González, sentenciaba el 11 de abril de 2012: “No habrá rescate y si lo hay se acaba el euro y hay que rescatar a toda Europa. Punto”. Ante las terribles dificultades, muchas de ellas provenientes del propio diseño de la política económica en la que nació el euro (o de la no política económica compartida), el economista Paul Krugman brinda su análisis de la profunda depresión económica del mundo desarrollado y ofrece sus propuestas en *¡Acabad ya con esta crisis!*<sup>12</sup>

Para Joseph Stiglitz, las políticas de ajuste que se están tomando en Europa son comparables a la “práctica de la sangría en la medicina medieval”<sup>13</sup> y por ello puede llegar a causar la debilitación extrema de la economía e incluso la desaparición del euro.

Incluso se dispone de un lenguaje paralelo que tiene como objetivo camuflar lo que realmente se quiere decir y se va a hacer. De este modo, en lugar de decir ajuste o recorte, se emplean expresiones como acuerdo de no disponibilidad del gasto.

Se pone en entredicho a los países periféricos de la UE, recuperando la denominación de PIGS en referencia a la situación en Portugal, Irlanda, Grecia –estos tres países ya han sido intervenidos/rescatados por la UE y el FMI– y España, cuando no hace mucho tiempo servían de referencia y ejemplo en cuanto a la buena conducta de su economía.

La crisis también es de pensamiento, pues Europa está recorrida por una ola neoconservadora, populista, nacionalista, ultraderechista, xenófoba, antiinmigratoria, que pone en cuestión a la propia democracia y al sistema de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en Hungría vemos el renacimiento del nacionalismo más rancio y conservador, que es la antítesis de lo que supone la UE. Una situación que el escritor búlgaro residente en Francia, Tzvetan Todorov, somete a análisis en su libro *Los enemigos íntimos de la democracia*.

¿Quién iba a imaginar que la grave situación económica por la que atraviesa iba a llevar a Europa a ser objeto de ayuda exterior, sobre todo de aquellos países considerados no hace mucho como en vías de desarrollo y que ciertas instituciones internacionales condicionaran los créditos a Europa a medidas de ajuste?

<sup>11</sup> De los 27 Estados miembros, 17 pertenecen al euro: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. Para Paul Krugman, el euro es “ese grandioso e imperfecto experimento de unión monetaria sin unión política”, y vaticina un próximo hundimiento, aunque todavía puede salvarse. “Apocalipsis en breve” en *El país negocios*, Madrid, 20 de mayo de 2012. Un seguimiento a la crisis de la eurozona puede hacerse en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

<sup>12</sup> Paul Krugman, *¡Acabad ya con esta crisis!*, Crítica, Barcelona, 2012. Los efectos de las medidas adoptadas en Europa son tratadas por Paul Krugman en su artículo “El suicidio económico de Europa”, publicado por el diario *El País*, Madrid, 22 de abril de 2012.

<sup>13</sup> *El periódico de Catalunya*, España, 18 de enero de 2012.

¿Quién nos iba a decir no hace mucho que China vendría al rescate de la maltrecha economía europea? ¿O que América Latina diera lecciones a Europa sobre cómo salir de la crisis?

La crisis europea es el foco de atención de gobiernos e instituciones internacionales. En alguna medida, el orgullo europeo se ve tocado al tener que acudir el FMI en su rescate, para lo cual solicita a las economías con mayor crecimiento (Brasil, China, India y países exportadores de petróleo) su contribución para aportar los recursos necesarios. Los no hace mucho ayudados por los países europeos se convierten ahora en sus potenciales rescatadores. Evidentemente lo harán indicando sus exigencias no sólo en el ámbito económico, sino también en el político; por ejemplo, a cambio de más votos –y más poder– en el FMI. Como trasfondo, el cambio en la geoconomía y la geopolítica mundial.

La forma de la crisis es económica, el fondo político. Falta liderazgo y autoridad –y sobra poder– para implementar políticas que conduzcan a Europa a superarla. El poder político está supeditado al poder económico, lo que pone en cuestión la credibilidad del sistema democrático.

No todo es uniforme en este panorama. Un caso peculiar es el de Islandia, también afectada por la gravedad del desastre financiero pero, al contrario de otros casos, se declaró no era responsable de las deudas de sus banqueros, adoptando medidas facilitadas por tener su propia moneda. Y no sólo eso: se llevó a juicio al ex primer ministro conservador Geir H. Haarde, acusado de negligencia grave durante su mandato, marcado por el colapso bancario del país, en octubre de 2008, aunque finalmente fue exculpado de tres de los cuatro cargos de los que estaba acusado.

Una tiranía se puede derrocar haciendo caer el gobierno establecido, pero ¿cómo derrocar el gobierno *de facto* de los mercados que se encarna, con matices, en los distintos gobiernos surgidos de los procesos electorales? Los mercados, sea lo que éstos sean, se aprovechan de las ventajas del sistema democrático para parasitarlo y utilizarlo en su propio beneficio, desacreditándolo cada vez más. Ante ese deterioro, no es de extrañar el afloramiento de formas heterodoxas al sistema político tradicional y la puesta en cuestión de los partidos políticos, la democracia representativa y los parlamentos, siempre en los últimos lugares de las encuestas de opinión pública. Se habla incluso de “política subterránea”.<sup>14</sup>

La tecnocracia se impone a la política. La situación actual evoca la que se vivió cuando se hablaba de la Europa de los mercaderes; no es que se esté en contra de una cierta política económica regida por la ortodoxia de un sistema

<sup>14</sup> Véase la investigación de Mary Kaldor, directora de la unidad de investigación de la London School of Economics, en especial su trabajo con Sabine Selchow, “The ‘Bubbling up’ of Subterranean Politics in Europe”, disponible en <http://www.gcsknowledgebase.org/europe/#>

capitalista —ahora se saca con mucha frecuencia a Keynes de la tumba—, se rechaza que se antepongan los intereses de los mercados por encima de los derechos de los ciudadanos. Se rechaza no la gobernanza económica, sino que la democracia sea suplantada por la gestión económica. El espíritu democrático europeo (“Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos”) queda relegado a una gestión impuesta por la ortodoxia del sistema.

Aunque hay una cierta aceptación resignada de las medidas de ajuste, hay también mucha contestación social al ver peligrar muchas personas no sólo su propio bienestar, sino el futuro de sus hijos. Las recetas anticrisis ponen en cuestión el papel de los sindicatos, que en muchos casos han sido incapaces de actuar contra el propio sistema que generaba la crisis, aunque el deterioro de las condiciones socioeconómicas y las medidas de ajuste hayan reactivado su papel movilizándolo a la protesta contra las políticas de austeridad, ajustes presupuestarios y recortes sociales impuestos por las instituciones y gobiernos europeos como única respuesta a la crisis, y que se están materializando en más paro y en importantes recortes de derechos laborales y sociales, así como en un aumento de la pobreza y la desigualdad.

El rechazo adquiere carta de naturaleza con el protagonismo de hechos y situaciones que vienen a romper también el tradicional molde de la protesta y la reivindicación, siendo especialmente relevante en España el caso del Movimiento 15M, que reclama “democracia real, ya” y cambios drásticos en el sistema económico y político; una construcción colectiva de políticas alternativas al modo de vida producido por el sistema capitalista, que genera avaricia, codicia y corrupción por unos pocos que se aprovechan de las ventajas del sistema. Un sistema que nacionaliza las pérdidas mientras privatiza las ganancias. Prevalecen los intereses de una minoría (los que se benefician de los mercados) por encima de los derechos de la mayoría de la población, lo que convierte a la democracia en una fachada electoral que mantiene detrás el gobierno real de los mercados. Así, por ejemplo, en España, en 2007, los consejeros delegados y los principales ejecutivos de las grandes empresas cobraban una media de 873 666 euros, mientras que un empleado cobraba 37 122, es decir, 23.53 veces más; en 2011 la desigualdad se amplía a 24.68 veces. Se enfrenta la soberanía financiera a la soberanía popular.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Para Josep Ramoneda, “La crisis política de Europa puede resumirse así: los gobernantes que elegimos no mandan y los que mandan no los elegimos nosotros”, en el artículo “Soberanía financiera y soberanía popular”, publicado en *El País*, Madrid, 13 de mayo de 2012.

Como respuesta, se produce un fuerte rechazo a los recortes en solidaridad; la crisis debería permitir una mayor concienciación de la ciudadanía europea al comprobar los sufrimientos que genera y la necesidad de una respuesta colectiva frente a grandes dramas humanos, pero también la opción de cambiar las reglas del sistema que da origen a esas situaciones.

Frente a ese mundo, Slavoj Žižek explica que los jóvenes que protestan y proponen “no son soñadores, son el despertar de un sueño que está convirtiéndose en una pesadilla (...) El arte de la política también es insistir en una demanda concreta que, aunque sea totalmente ‘realista’, trastorna la ideología hegemónica, es decir, que pese a ser factible y legítima, en la práctica es imposible (por ejemplo, la sanidad universal en Estados Unidos)”.<sup>16</sup> Se extiende la rebelión ciudadana y la movilización colectiva por buena parte del planeta: primavera árabe, *Occupy Wall Street*, el movimiento estudiantil en Chile, Yo Soy 132 en México, etc.

El desencanto de la ciudadanía europea conduce al europesimismo constatado en las encuestas del Eurobarómetro. En el caso de España, en el Barómetro del Real Instituto Elcano (noviembre-diciembre 2011), la UE sigue siendo el organismo internacional mejor valorado (5.7 de media), aunque con una nota baja. En el terreno económico, 10 años después de la entrada en funcionamiento del euro, 69.8% de los españoles considera que la moneda única ha sido poco o nada beneficioso para España; 28.5 lo considera muy o bastante beneficioso. Según aumenta la clase social del consultado, la valoración es más positiva: los españoles de clase alta lo consideran más beneficioso que los de clase baja, con porcentajes de 35 y 22%, respectivamente.

La ciudadanía europea está descubriendo lo que era ya conocido en buena parte del sistema capitalista globalizado: que la democracia, considerada como la soberanía del pueblo sobre las decisiones del gobierno elegido mediante elecciones, está supeditada a decisiones que adoptan instituciones y entidades, que no son elegidas por el pueblo y que atienden más a los beneficios del mercado que a los suyos.

La ciudadanía europea está descubriendo que el poder no lo tienen los gobiernos a los que ha elegido —con muy escasa participación en la mayoría de los casos, por cierto—, sino entidades como la “*troika*” (la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI), más atentas a defender la ortodoxia del modelo económico neoliberal que los derechos ciudadanos.

La crisis, en su más amplio sentido, contenido y dimensión, no sólo ha revelado el mal estado de la UE, sino las insuficiencias derivadas de la no integración

<sup>16</sup> Slavoj Žižek, “El violento silencio de un nuevo comienzo” en *El País*, Madrid, 17 de noviembre de 2011; y Slavoj Žižek, *En defensa de las causas perdidas*, Akal, Barcelona, 2011.

en el ámbito de la política económica, teniendo en cuenta que dicho esquema se basa en un modelo de integración de naturaleza jurídico-política.

A la UE, a sus mentes pensantes, a quienes tienen la responsabilidad de definir su presente y su futuro, le falta lo que ha sido una de sus características básicas: la perspectiva.

A la ceremonia de la confusión sobre quiénes y cómo están implicados en las causas de la crisis, se une el uso constante de tecnicismos y eufemismos que dificultan el grado de comprensión y que parecen dejar la solución del problema sólo a un cualificado grupo de expertos, hurtando a la ciudadanía la capacidad de comprensión y de participación. A la crisis se la denominó desaceleración económica e incluso crecimiento negativo; a la subida de impuestos se la bautiza como “recargo complementario temporal de solidaridad”; a la eliminación de la paga extraordinaria de navidad, “retramiento de la paga de diciembre”.

La crisis fulmina la credibilidad ciudadana en la UE, al poner en cuestión uno de los principios básicos de su funcionamiento: el Estado del bienestar, reconvertido en un constante Estado del malestar. Hay un persistente deterioro de los valores y principios que impulsaron la creación de este proyecto colectivo europeo, tras siglos de enfrentamientos y guerras.

En todo caso, da la sensación de que en algunas ocasiones se celebra que la Unión Europea camine hacia el abismo. Todavía está el cuerpo caliente y con constantes vitales, y ya hay toda una pléyade de forenses haciendo cola para certificar su defunción y diseccionar el cadáver.

Siendo un proceso de integración inacabado es difícil ver, separar, sobre el terreno qué competencias son de la Unión y cuáles de los Estados miembros; eso teniendo en cuenta que, según el principio de atribución de competencias, los tratados delimitan su ámbito competencial. Lo que sí parece claro es quién manda. Resurge el clásico debate entre la opción de una Europa alemanizada o una Alemania europeizada y la tensión entre la defensa de intereses nacionales claramente definidos y demandados en épocas de crisis frente a un interés colectivo europeo difícilmente identificado por la ciudadanía europea.

Sometidos a la tiranía de lo contingente, se nos oculta lo más importante. La integración europea nació con una idea-fuerza (crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa), canalizada por medios económicos (el mercado común), creando de manera progresiva solidaridades de hecho, es decir, creando un espacio europeo tal cual, asumiendo competencias que gradualmente le transferían los Estados miembros. La política utilizaba como herramienta a la economía; ahora la situación parece la contraria y es la economía quien pone a su servicio la política.

La tan —no hace mucho tiempo— elogiada UE, ahora parece sin pulso y cotiza a la baja en todos los indicadores. Los términos que expresan esa situación

negativa, muchos también descalificativos, no parecen tener fin: fragmentada, dividida, débil, paralizada, irrelevante. Sin solución de continuidad, dicho esquema ha pasado de ser la encarnación de lo positivo, a ser acusada de buena parte de los males que asolan el Viejo Continente.

Los gobiernos se quejan de que la UE no dispone de los medios necesarios para hacer frente a la crisis cuando fueron los gobiernos los que se los negaron. O, lo que es lo mismo, quienes provocaron la enfermedad son los mismos que tienen ahora que curarla.

El cortoplacismo nacionalista de los gobiernos, azuzado por el impacto mayor o menor de la crisis, se impone a la visión a más largo plazo característica del modo europeo, la perspectiva; lo individual, el sálvese quien pueda, prima sobre lo colectivo.

La confianza que se depositaba en ella como un actor capaz de transformar las relaciones en un mundo globalizado, basada en la combinación de una economía de mercado con políticas sociales y en la defensa de la democracia y los derechos humanos, hoy queda totalmente relegada.

Uno de los mayores impactos de la crisis lo sufre la aplicación del Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, que incluía una serie de innovaciones institucionales de gran calado (presidente del Consejo de la Unión Europea, Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad), y que entró en funcionamiento en el peor momento posible: el 1º de diciembre de 2009, y empequeñece una serie de disposiciones que buscan aumentar la transparencia y la democracia en la toma de decisiones, incluyendo la democracia participativa.<sup>17</sup>

El gobierno europeo y las instituciones de la UE quedan relegadas al protagonismo de los gobiernos de los Estados más fuertes, como Francia y Alemania, convertidos en pilotos de una nave que parece caminar hacia el naufragio. Son incontables las reuniones del Consejo Europeo, las cumbres europeas, calificadas como históricas, en las que se jugaba el futuro de la Unión, entre ellas la de 28 y 29 de junio de 2012, en la que los jefes de Estado o de gobierno tomaron una decisión sobre un “Pacto por el Crecimiento y el Empleo” en el que se recoge la actuación que deben emprender los Estados miembros y la UE con el fin de relanzar el crecimiento, la inversión y el empleo, así como hacer que Europa sea más competitiva. También se aprueban las recomendaciones específicas por país que guiarán las políticas y los presupuestos de los Estados miembros.

<sup>17</sup> “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados”. Artículo 11.4 del Tratado de la Unión Europea.

Por último, se destaca el papel que debe desempeñar el próximo Marco Financiero Plurianual para reforzar el crecimiento y el empleo. Además, el presidente del Consejo Europeo, van Rompuy, presentó un informe titulado *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*. Los máximos mandatarios muestran la determinación de tomar las medidas necesarias para garantizar una Europa financieramente estable, competitiva y próspera, y mejorar así el bienestar de los ciudadanos.

Una vez más, las expectativas se ven defraudadas, hasta la próxima cumbre histórica y decisiva, mientras que no hay medidas concretas que avancen hacia la gobernanza de la unión económica y monetaria.

Asistimos al des-concierto europeo, donde hay 28 instrumentos, algunos con un notable poder acústico, pero se echa en falta la batuta que dirige a la orquesta. Que razón tiene Stefan Zweig cuando afirma: “los momentos en los que a lo largo de la Historia prevalecen el sentido común y la reconciliación son breves, efímeros (...) una y otra vez se repiten en la Historia esos momentos trágicos en los que, cuando sería necesario que la máxima centralización de todas las fuerzas unidas protegiera Europa, los príncipes y los Estados no son capaces de reprimir ni por un momento sus pequeñas rivalidades”.<sup>18</sup>

El dúo Merkel-Sarkozy es la expresión de la responsabilidad franco-alemana en la conducción de los asuntos europeos, escenificada en las innumerables reuniones que han tenido a lo largo de 2011. Que esa relación se popularizara bajo la etiqueta “Merkozy” no elude las diferencias que ambos mandatarios han constatado durante todas esas citas.

Frente al poco éxito de las medidas de ajuste/pacto fiscal y austeridad –lideradas por la canciller alemana, Angela Merkel–, desde la UE se presenta la alternativa para activar un Pacto o Agenda por el Crecimiento, una especie de auto Plan Marshall, destinando 200 mil millones de euros a infraestructuras, energía y tecnología. En ello tiene que ver el cambio en el panorama político europeo tras las elecciones presidenciales francesas del 6 de mayo de 2012, que dieron el triunfo a François Hollande, del Partido Socialista, el cual no tiene sólo una lectura francesa, sino que abre la vía a que la política de austeridad implantada con mano de hierro por Merkel se equilibre con las políticas de crecimiento que impulsa el mandatario francés. Más allá de esta crucial cuestión, se trata también de revitalizar el espíritu de unidad europeo, fragmentado y a la baja, dado el control que ejercía el dúo “Merkozy”, para lo cual se pretende contar con todos los socios y no únicamente obedecer a los dos capitanes.

El triunfo de Hollande pareció abrir un nuevo ciclo, tras el que ha vivido buena parte de los países europeos gobernados por partidos de centro-derecha, que a partir de 2011 ha ido perdiendo en Dinamarca, Eslovaquia, Rumania, Reino

<sup>18</sup> Citado por Javier Cercas en “El espejo turco” en *El País Semanal*, Madrid, 13 de mayo de 2012.

Unido, Italia, Francia, etc. Por otro lado, gobernantes como Silvio Berlusconi, Gordon Brown, José Luis Rodríguez Zapatero, Yorgos Papandreu, José Sócrates o Nicolas Sarkozy han desaparecido del panorama político a causa de la crisis que en mayor o menor medida ha sacudido sus países, reconfigurando el propio mapa político europeo.

El debate entre distintos modelos de política económica (austeridad vs crecimiento) no tiene lugar sólo en Europa, sino que se vive en otras partes del mundo, como Estados Unidos, con el enfrentamiento entre demócratas y republicanos, liderado el primero por el presidente Obama. En el debate económico encontramos las posturas enfrentadas de Paul Krugman frente a la más conservadora de Martin Feldstein.

Junto a los intentos por sacar a la UE del atolladero y las reiteradas crónicas sobre su maltrecha situación –hasta Paul Krugman sitúa a la economía española en un lugar próximo a la del “corralito” argentino–, una reflexión más de fondo viene a destacar los fallos y las ineficiencias que las instituciones del bloque han tenido para hacer frente a la crisis. Así, Jan Toporowski explica que:

La actual crisis de la euro-zona es resultado, fundamentalmente, de un diseño institucional deficiente y, en menor medida, de la mala combinación de políticas. El diseño institucional deficiente se explica con base a las limitaciones del Tratado de Maastricht (1992), específicamente las restricciones a los déficit gubernamentales y al techo al coeficiente de la deuda gubernamental como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) o razón de deuda gubernamental a PIB.<sup>19</sup>

La crisis ha arrastrado las previsiones y las estrategias de documentos y de informes que pretendían dibujar el futuro de una UE que, aunque con problemas, se mantenía próspera y rica; es el caso de la *Estrategia 2020* o del *Informe del Comité de Sabios*, presidido por Felipe González.

De este modo, y desde una lectura europeísta, no es que la UE no pueda hacer frente a la crisis, sino que no tiene las capacidades políticas e institucionales para poder hacerlo. Por tanto, ella no es el origen del problema, sino la parte fundamental de la solución colectiva a un problema que, en mayor o menor medida, está afectando a todos sus socios. Es decir, hace falta más y mejor Europa, aunque se estén preparando las esquelas de su defunción. Y se requiere autocrítica para aprender de los errores cometidos.<sup>20</sup> Las propuestas e iniciativas no faltan,

<sup>19</sup> Jan Toporowski, “Una visión sobre la actual crisis de la crisis en la Zona-euro” en *Economía informa*, núm. 372, enero-febrero 2012, p. 3 (trad. de Rebeca García Couto), disponible en [www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/372/01jan.pdf](http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/372/01jan.pdf)

<sup>20</sup> *The EU and the Crisis. Lessons Learned*, Advisory Council on International Affairs (AIV), núm. 68, enero 2010, disponible en [www.aiv-advice.nl](http://www.aiv-advice.nl)



como la que plantean Meter Bofinger, Jürgen Habermas y Julian Nida-Rümelin, que proponen ir más allá de la salvación del euro, que los Estados cedan soberanía en pos de una verdadera unión política, instando a Alemania a llevar la iniciativa.<sup>21</sup>

Por otro lado, no debemos obviar que la maquinaria europea sigue funcionando: así, el 9 de diciembre de 2011 se firmó el Tratado de Adhesión de Croacia, cuyo ingreso procedió el 1º de julio de 2013; Serbia ha comenzado el período de negociaciones para la adhesión; otros, como Turquía, están en lista de espera, aunque su incorporación se presume difícil.

También está en marcha el *Marco financiero plurianual 2014-2020*, debatido en el Consejo Europeo de junio de 2012.<sup>22</sup> En función de la propia naturaleza de la UE, no se financia con aportaciones de los Estados miembros —como el resto de las organizaciones internacionales—, sino que tiene recursos propios que provienen de los aranceles que derivan de su política comercial común (derechos de aduana, recursos de origen agrícola), de una parte de los impuestos que pagan los ciudadanos europeos (el Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA) y un porcentaje de la riqueza de los Estados miembros (con un límite máximo equivalente a 1.24% de la RNB del IVA).

En estos momentos de zozobra, se acude a las raíces de la integración europea, basada en un européismo universalista que proclamaba el ya citado Jean Monnet:

Cuando una idea corresponde a la necesidad de la época, deja de pertenecer a los hombres que la han inventado y se hace más fuerte que aquellos que la tienen a su cargo. Lo esencial es atenerse a unos cuantos puntos fijos que nos han guiado desde el primer día: crear progresivamente entre los hombres de Europa el más vasto interés común, gestionado por instituciones comunes y democráticas, en las que se delegue la necesaria soberanía.

Aunque el propio Monnet advertía:

pero pasa el tiempo, y Europa se demora en el camino en el que tanto se ha adentrado ya (...) No podemos detenernos cuando a nuestro alrededor el mundo entero se halla en movimiento. ¿Habré explicado suficientemente que la Comunidad que hemos creado no es un fin en sí misma? Es un proceso de transformación que prolonga aquél que dio origen a nuestras formas de vida nacionales en una fase anterior de la historia. Como ayer nuestras provincias, nuestros pueblos deben aprender hoy a vivir juntos bajo normas e instituciones comunes libremente aceptadas si quieren

<sup>21</sup> “Por un cambio de rumbo en la política europea” en *El País*, Madrid, 12 de agosto de 2012.

<sup>22</sup> Sobre esta importantísima cuestión, véase la página de la UE, disponible en <http://ec.europa.eu/budget/reform/>

alcanzar las dimensiones necesarias para su progreso y conservar el dominio de su destino. Las naciones soberanas del pasado han dejado de ser el marco donde se pueden resolver los problemas del presente. Y la propia Comunidad no es sino una etapa hacia las formas de organización del mundo de mañana.<sup>23</sup>

La crisis no sólo debilita a la UE internamente, sino que hace que se esfuerce en resolver sus propios problemas y pierda capacidad para actuar internacionalmente, no sólo económica, sino también políticamente. Y lo hace precisamente en un tiempo en el que venía consolidando su toma de posición, en un camino especialmente difícil, pues supone poner en común lo que se considera como el núcleo duro de la soberanía, es decir, la política exterior de los Estados. Los significativos avances contemplados en el Tratado de Lisboa, parecen quedar fuera de su aplicación efectiva: los datos actuales no indican que la UE sea considerada como un actor global, tal como examinamos a continuación.

### **La UE como actor global: ¿de potencial primer actor a un figura irrelevante?**

Recordemos que uno de los pilares de la construcción europea era que Europa hablara con una sola voz en el concierto internacional, recuperando un protagonismo que, desde las lecciones negativas del pasado, le permitiera tener una posición propia en un mundo enfrentado por la Guerra Fría. El objetivo era, y es, reforzar la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo.

Consecuencia de la crisis —no sólo económica, sino también política— es un retraimiento de la UE para resolver sus propios problemas, según la agenda que marcan los gobiernos con más peso dentro de ella; en esa hoja de ruta las relaciones exteriores quedan en un segundo lugar.

Ese aislacionismo pone en cuestión la esperanza de que la Unión se convirtiera en un referente mundial, un nuevo actor que cambiara las reglas del juego con el fin de que primaran una serie de principios y valores universales que proclama, sobre la base de la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, combinados con una economía social de mercado.

Como elemento argumental está su identificación con una nueva categorización de actor internacional, fundamentalmente con base en que la UE

<sup>23</sup> Jean Monnet, *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1985, pp. 515-516.

es, o pretende ser, una potencia normativa.<sup>24</sup> Quizá el documento que mejor refleje esa aspiración es la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, suscrita por los Estados miembros el 15 de diciembre de 2001, bajo el impacto de los atentados del 11 de septiembre. En ese documento se afirma que:

Ahora que ha terminado la Guerra Fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.

Teniendo muy presentes las lecciones del pasado, de su propia historia llena de grandezas y de miserias, la Unión quiere reflejar hacia el exterior la propia esencia de su proceso de integración, basado en un componente de solidaridad interna, trasladado a la solidaridad internacional, acción respaldada en ese compromiso ético.<sup>25</sup>

Sin embargo, la unidad de acción exterior de la UE pone a prueba los límites de la integración en cuanto a espacio de soberanía compartida. Frente a la letra de los tratados o los discursos encontramos una Europa no tan unida ante casos como el de Iraq, Siria o Libia o el reconocimiento de Palestina. Cuanto más grave es el conflicto, más afloran las divergencias entre los socios europeos y, en consecuencia, ponen en cuestión la credibilidad de la Unión como un actor propio.

La Unión pasaba a ser un ejemplo del *soft power*, del poder blando,<sup>26</sup> el concepto desarrollado por Joseph Nye, especialmente en la obra *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, publicada en 2004. También en 2004 Jeremy Rifkin, en *The European Dream*, contraponía la visión europea del futuro con el sueño americano, al que pronto eclipsaría. Era la contraposición al *hard power*, al poder duro que representa Estados Unidos, y que Robert Kagan desarrolla en la obra *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, de 2003,<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002.

<sup>25</sup> "Ethical Power Europe?", número monográfico de la revista *International Affairs*, vol. 84, núm. 1, enero 2008.

<sup>26</sup> Javier Noya, "El poder blando de la Unión Europea" en Emilio Lamo de Espinosa (ed.), *Europa después de Europa*, Academia Europea de las Ciencias y las Artes, Madrid, 2010.

<sup>27</sup> Publicado en español como *Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, Barcelona, 2003.

en línea con el pensamiento conservador de autores como Francis Fukuyama o Samuel Huntington. Una réplica a esta teoría la da Jeremy Rifkin en *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Eclipsing the American Dream*, publicada en 2004.

Dando un paso más adelante, Parag Khanna identificaba a la UE como una “potencia metrosexual”. En su obra *El segundo mundo. Imperios e influencia en el nuevo orden mundial*, publicada en 2008,<sup>28</sup> al hablar del mercado geopolítico, explica lo siguiente:

El poder aborrece el vacío (...) El poder ha migrado del monopolio al mercado. Las tres superpotencias –Estados Unidos, Europa y China– utilizan ahora su poder militar, económico y político para crear esferas de influencia en todo el mundo y compiten entre ellas para mediar en los conflictos, configurar los mercados y difundir sus costumbres (...) ya no se considera a Estados Unidos un proveedor de seguridad, sino más bien de *inseguridad*, una dinámica que abre la puerta a que China y Europa atraigan a esos países a sus respectivas esferas de influencia (...) Sin embargo, la UE se ha convertido en el único imperio contemporáneo que, año tras año, continúa expandiéndose mediante la incorporación de nuevos países mientras muchos otros hacen cola para poder adherirse (...) (China) al igual que la UE, convierte a sus Estados vecinos en provincias semisoberanas, sometidos no por medios militares, sino a través de la expansión demográfica y la integración económica. A esto se le solía llamar imperialismo; el nuevo término es globalización.

Para Khanna,

Estados Unidos, la UE y China ejemplifican tres estilos diplomáticos diferentes –la coalición estadounidense, el consenso europeo y la consulta china– que compiten por liderar el siglo XXI (...) La UE es una institución revolucionaria con el potencial necesario para invertir la rotación hacia el oeste de la centralidad geopolítica. En su calidad de forma de gobierno interestatal más evolucionada, la UE agrupa a países de un modo que recuerda más a un consorcio empresarial que a una conquista política, con beneficios netos tanto comerciales como territoriales desde el norte de África hasta el Cáucaso. Las leyes de la UE reemplazan a la mayoría de las leyes nacionales y la mayor parte del comercio europeo se produce dentro de la propia UE. Aunque sus miembros continúan siendo Estados-nación soberanos, colaboran cada vez más para proyectar al exterior su visión común. Salvo en el terreno militar, el poder potencial de Europa es mayor que el de Estados Unidos, ya que es el mayor mercado del mundo y el que establece *de facto* regulaciones y estándares para la tecnología. La política exterior europea refleja todas las virtudes y vicios de la diplomacia orientada

<sup>28</sup> Parag Khanna, “La potencia ‘metrosexual’ “ en *Foreign Policy en español*, 1º de agosto de 2004. La obra *El segundo mundo: imperios e influencia en el nuevo orden mundial*, está publicada por Paidós, Barcelona, 2008, el mismo año que su publicación en inglés por Random House.

a lograr el consenso: la anima el mismo espíritu inclusivo de las políticas de bienestar social de Europa, aun cuando el proceso de negociar y aplicar las estrategias entre más de dos decenas de Estados miembros requiera una enorme cantidad de tiempo. En todo caso, al final, una vez decididas las políticas de la UE, éstas atraen sistemáticamente a un mayor número de países hacia el estilo europeo.<sup>29</sup>

La Unión venía manteniendo un rumbo para consolidar su posición mundial, en línea con la misión marcada en los orígenes de la construcción europea de colaborar en unas relaciones pacíficas, hablar con una sola voz en el concierto mundial y ocupar el lugar que le corresponde en el mundo.

La ambición europea sustentada en la Declaración de Laeken transitará por la fallida Constitución Europea, para incorporarse en buena medida en el Tratado de Lisboa, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, entrando en vigor el 1º de diciembre de 2009. Sin riesgo a equivocarnos, podemos decir que es el más avanzado tratado de integración europea, que nace en el peor momento. Sus objetivos de mayor democracia, transparencia, eficacia para la Unión, quedan en buena medida anulados por los estragos de la crisis.

En ese camino por definir lo que la UE quiere ser en el mundo, juega un papel importante la *Estrategia Europea de Seguridad*, adoptada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, con el subtítulo *Una Europa segura en un mundo mejor*. Se parte de la base de que “La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la UE en un actor más creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”. En ella se describen las principales amenazas (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los Estados, delincuencia organizada), se explicitan los objetivos estratégicos (hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos, basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz), y las implicaciones políticas para Europa (ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos, desarrollar sus capacidades, desarrollar políticas coherentes, cooperar con sus socios).

Una de las principales innovaciones en este tipo de documentos que se refieren a la seguridad es que contempla escenarios que casi nunca aparecen al tratar las amenazas y, por ende, las estrategias para hacerles frente. Así, se entiende que “La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y

<sup>29</sup> *Idem*.

pobreza”. En consecuencia, “Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la Guerra Fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos (...) La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales”.

En aras de la construcción de un nuevo modelo de gobernanza mundial, la Unión quiere aportar su propia experiencia. De este modo, la Estrategia proclama que:

La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos. Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y sus Estados miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos.

Como señalábamos, el Tratado de Lisboa, el último paso hasta ahora en el proceso de integración, marca el camino para aumentar el potencial de la UE, pero lo hace en un momento especialmente difícil, sobre todo desde el punto de vista económico, con un impacto importante en la dimensión política. En todo caso, es un nuevo ejercicio de innovación política en el ámbito interno y en el internacional, como afirman Aldecoa y Guinea,<sup>30</sup> como un elemento de ruptura en el modelo interestatal que nace a partir de la Paz de Westfalia en 1648; una de esas innovaciones es la configuración de la UE como la primera democracia transnacional del planeta.

En materia de acción exterior, el Tratado de Lisboa, avanzando en el camino descrito anteriormente, incluye avances sustanciales en el fondo y en las formas.

En cuanto al fondo, da un paso más en la definición y puesta en escena de lo que la Unión debe ser en el mundo. Así, el artículo 3.5 del Tratado de la UE, establece que:

En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre

<sup>30</sup> Francisco Aldecoa y Mercedes Guinera, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010.

los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Sobre ese enunciado,

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.<sup>31</sup>

En cuanto a las formas, el Tratado realiza un ejercicio de simplificación, que da más visibilidad y transparencia a un conjunto antes disperso, complejo y farragoso, lo que inducía a una cierta lejanía por parte de los ciudadanos de la Unión, destinatarios últimos de lo que los tratados regulan.

En el Tratado de la UE se incluyen los principios básicos y las disposiciones generales relativas a su acción exterior y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común, que se completan con lo que dispone el Tratado de Funcionamiento de la UE (antes Tratado de la Comunidad Europea), que incluye una Quinta Parte dedicada a la acción exterior de la Unión.

Una de las innovaciones más importantes que incluye el Tratado de Lisboa es la creación del Servicio de Acción Exterior,<sup>32</sup> una diplomacia común a cuyo frente está la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que ocupa Catherine Ashton. Las reformas son de un enorme calado y, como suele ocurrir con el proceso de integración europeo, el tiempo para su implementación tiene otra forma de medirse que para el de las políticas gubernamentales. Los avances, muy significativos, se bandean entre un buen diseño y una difícil y compleja articulación y puesta en escena. Por ejemplo, para el caso de la representación de la Unión, lo difícil es la convivencia, coordinación y compatibilidad, en aras de la coherencia, la visibilidad, la eficacia, entre varias

<sup>31</sup> Artículo 21 del Tratado.

<sup>32</sup> Francisco Aldecoa Luzárraga (coord.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

entidades, como el presidente de la Comisión Europea, el presidente del Consejo de la Unión –cargo creado por el Tratado de Lisboa y que desempeña Herman van Rompuy–, la Alta Representante y la presidencia de turno en función de las rotaciones semestrales. Un lío. De lo que no cabe duda es de que, por ejemplo, si visitan Estados Unidos la Alta Representante o la canciller alemana, ¿con quién de las dos se eleva el listón del tratamiento, el reconocimiento y de la agenda que prepara Washington? Cuando Angela Merkel visitó Estados Unidos y se reunió con el presidente Obama, el 6 de junio de 2011, algunos medios la calificaban como la presidenta de hecho de la UE. La racionalidad y verticalidad de los Estados-nación no se reproduce en el esquema de la integración europea, más transversal y multidimensional. En los Estados-nación la maquinaria suele ser ágil; en el caso de la Unión es mucho más lenta.

Quizá por ello, la imagen que transmite no suele ser muy positiva en bastantes ocasiones. Así, tras el terremoto que asoló Haití el 12 de enero de 2010, Estados Unidos actuó de inmediato –es cierto que Estados Unidos ha actuado/intervenido en Haití en muchas ocasiones–, mientras que la presencia europea tardó bastante en hacerse presente, aunque luego la Unión y sus Estados miembros sean de los primeros en suministrar ayuda para la reconstrucción.

Esas insuficiencias e ineficacias, que en buena medida son propias de la forma en la que cristaliza la UE en sus relaciones internacionales, las ve así José Ignacio Torreblanca en cuanto a la contraposición entre lo que identifica a la Unión con otras potencias en disputa:

el mundo que se está configurando desde que comenzara el siglo camina en direcciones incompatibles con los intereses y valores que Europa defiende (...) En este tipo de mundo, Europa se encuentra en evidente desventaja, ya que la naturaleza de su proyecto, eminentemente pacífico, abierto, democrático y consensual, le impone severas (aunque aceptables) limitaciones a la hora de ejercer su poder (...) el problema de Europa no es que carezca de poder, blando o duro, sino que este se encuentra fragmentado y, en consecuencia, es ineficaz (...) la limitación más importante del poder europeo tiene que ver con la miopía de sus líderes y, por qué no decirlo, de algunos de sus electorados.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> José Ignacio Torreblanca, *La fragmentación del poder europeo*, Icaria, Barcelona, 2011. También la obra dirigida por José María Beneyto, *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2011. De Charles Grant, “Una UE sin tiempo, energía ni liderazgo” en *Política exterior*, núm. 146, España, marzo-abril 2012, pp. 52-64; en la misma revista encontramos una lectura positiva a cargo de Raimundo Bassols, en el artículo “Un voto de confianza para el proyecto europeo”, pp. 26-32. Para el seguimiento de la política exterior, uno de los lugares es el European Council on Foreign Relations, cuyo sitio está disponible en [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)



A pesar de sus bondades intrínsecas, se ha destacado también una cierta idealización de dicha bondad europea, que choca con la defensa de sus intereses en la medida en que crece como potencia, especialmente en los ámbitos comercial y agrícola, en los que se muestra defensora de sus intereses. Así, en la Comunicación de la Comisión Europea titulada *Una Europa global: competir en el mundo*,<sup>34</sup> la Comisión, al definir la contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE, establece que:

Esta agenda interna debe complementarse con una agenda externa para la creación de oportunidades en una economía globalizada, que englobe nuestras políticas comerciales y otras políticas externas. En los últimos años, nuestra prioridad externa en este ámbito ha consistido en tratar de lograr un acuerdo ambicioso, equilibrado y justo para liberalizar aún más el comercio internacional, abriendo con ello mercados en los que puedan competir las empresas europeas y proporcionando nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo.

Es difícil, desde luego, trazar la línea roja que separa el apoyo a la internacionalización de las empresas europeas desde prácticas liberalizadoras, y la existencia, por ejemplo, de una política de desarrollo que tiene que basarse en la situación, la mayoría de las veces injusta, en la que están los países subdesarrollados, en muchas ocasiones expoliados por los negocios de las grandes corporaciones internacionales, muchas de ellas europeas.

Por tanto, en poco tiempo, la imagen de la UE ha pasado de ser el actor global por excelencia que vendría a sustituir a Estados Unidos (en pugna con las potencias emergentes), a quedar relegada en el juego de poder internacional.

En 2005, Mark Leonard titulaba significativamente su obra *Por qué Europa liderará el siglo XXI*,<sup>35</sup> y en ella afirmaba

Cada país perseguirá su interés nacional, pero una vez los diferentes intereses nacionales se introdujeran en la caja negra de la integración europea, por el extremo opuesto aparecería un proyecto europeo, los Estados miembros se han esforzado por llegar a un acuerdo sobre su destino final y han buscado refugio en procesos que reflejan los valores europeos. Irónicamente, han escogido proyectar sus valores a nivel europeo con el fin de defender sus intereses a nivel nacional. Esto genera una peculiar situación que las naciones se preocupan por sus intereses y no por sus valores y la Unión Europea por los valores pero no por los intereses.

<sup>34</sup> COM (2006) 567 final, Bruselas, 4.10.2006.

<sup>35</sup> Publicada por Taurus en 2005. Véase también su obra *Why Europe will run the 21<sup>st</sup> Century*, Fourth State, 2005. Y la de J. MacCormick, *The European Superpower*, Palgrave MacMillan, 2007.

Cinco años más tarde, Richard Young nos ofrece la otra visión en *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*,<sup>36</sup> donde desgrana cómo Europa está afrontando su pérdida de poder en el escenario internacional y analiza las respuestas europeas a la crisis financiera, el mundo multipolar emergente, los nuevos desafíos de seguridad, las cuestiones relativas a la identidad europea y la situación de los derechos humanos en el mundo.

Por su parte, José Antonio Sanahuja<sup>37</sup> argumenta que:

La Unión Europea (UE) se encuentra en las horas más bajas de su historia, en lo que no es exagerado calificar de verdadera 'crisis existencial' como proyecto político, económico y social (...) Finalmente, la cuarta dimensión substantiva del proyecto europeo se refiere a su papel como actor global en un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder. Solo a través de una acción exterior común, y en particular mediante la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluyendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se lograría que los Estados miembros y la UE como tal sigan siendo relevantes y puedan promover en el exterior tanto sus intereses como sus valores.

Si bien es cierto que la cuenta de resultados de la UE en el capítulo de la política exterior puede considerarse escaso, visto en perspectiva son bastantes los logros conseguidos si tenemos en cuenta que tratamos un asunto central para la soberanía estatal y, sobre todo, hay que situar este ámbito en el proceso de creación de una diplomacia común —ya hay embajadores europeos destinados en diversos lugares del mundo— cuya letra y espíritu se incluyen en el Tratado de Lisboa aunque, como ya mencionamos, tenga que aplicarse en un entorno muy difícil.

La UE tiene que ser consciente de su gran potencial, pero también de sus limitaciones y, sobre todo, actuar desde lo asociativo y no desde la prepotencia. Al fin y al cabo, sumidos ya en el pesimismo, quizá en lugar de pensar que somos el centro del mundo, conviene que recapitemos y comprobemos que realmente somos una península del continente asiático, dado el auge rápido y constante de las potencias asiáticas. Sin caer en esos excesos, es preciso recuperar la esencia europea en cuanto a valores y principios que han impulsado la creación de una comunidad internacional basada en la democracia y en el respeto a los derechos humanos.

<sup>36</sup> Richard Young, *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*, Profile Books Limited, Londres, 2010.

<sup>37</sup> "Las cuatro crisis de la Unión Europea" en Manuela Mesa (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, CEIPAZ-Fundación de Cultura de Paz, Madrid, mayo 2012, disponible en [www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)

Antes de examinar las relaciones eurolatinoamericanas, no conviene olvidar que la UE tiene dos áreas de absoluta prioridad: la zona más próxima y de la que la Unión percibe las principales amenazas (la Europa Oriental que surge tras la desintegración de la Unión Soviética, Oriente Medio y el Norte de África) materializada por medio de la Política Europea de Vecindad, y las antiguas colonias de países europeos que, de la mano de Francia, se materializa en el Convenio de Cotonú, que regula las relaciones con 77 países de África, Caribe y Pacífico. La seguridad y el vínculo postcolonial sirven de base para los principales ejes de acción de la política exterior europea. Obviamente, añadiendo las relaciones con Estados Unidos, China y otras potencias. Además de las que, de forma residual, tiene con países de Asia y, como veremos, con América Latina.

## El incierto futuro de las relaciones eurolatinoamericanas

El alcance de la crisis es global y que afecte particularmente al bloque europeo tiene consecuencias para todos sus socios (y rivales). Así la crisis europea irrumpe en la campaña electoral de Estados Unidos, llegando a afirmar el presidente (y candidato) Barack Obama, cual nuevo efecto mariposa: “Si hay problemas en Madrid, hay problemas en Milwaukee”, en declaraciones previas a la Cumbre del G-8 (Chicago, 18 y 19 de mayo de 2012).

En un mundo tan interconectado, que una pieza importante falle lleva a una recomposición del conjunto y a un nuevo mapa del poder e influencia mundiales. Que Europa muestre síntomas de debilidad puede ser un buen momento para que otros actores intenten un mayor protagonismo, sobre todo en la toma de decisiones de alcance mundial. Las previsiones indican que en 2050 no habrá ningún país de la UE en el G-8, que estaría formado por China, Estados Unidos, India, Brasil, Rusia, Indonesia, Japón y México. Si hubiera una unidad económica la UE estaría en segundo lugar, tras China

Aunque en menor medida, también los países latinoamericanos ven con preocupación la salud de la UE y, a primera vista, los datos económicos, sobre todo los que se refieren a su crecimiento, parecen alejarse del contagio europeo.<sup>38</sup> Sin embargo, el alcance del problema (no sólo económico) y la extensión de la

<sup>38</sup> Joaquín Almunia (vicepresidente y comisario de Competencia de la Comisión Europea) y Enrique V. Iglesias (secretario general de la Secretaría General Iberoamericana, “Visión de la crisis a los dos lados del Atlántico” en *Política exterior*, núm. 146, España, marzo-abril 2012, pp. 90-102. ¿Corre la UE el riesgo de vivir su propia ‘década perdida’? La experiencia latinoamericana entre 1990 y 2003 muestra que la respuesta a la crisis debe ser integral y creíble. Un europeo y un latinoamericano reflexionan sobre el nuevo mundo que está surgiendo.

enfermedad tienen un innegable impacto desde América Latina, lo que repercutirá en que ambos socios tengan que readecuar sus relaciones.

Partiendo de que América Latina no ha sido una región prioritaria para la UE,<sup>39</sup> es cierto también que se ha venido construyendo una relación crecientemente institucionalizada, pero con escaso contenido real y con poca definición estratégica, más allá de la rimbombante asociación estratégica birregional.

Es más, en nuestra opinión, la UE no sabe cómo reaccionar ante los significativos cambios que viven los países latinoamericanos y no es capaz de articular qué tipo de relación quiere tener. Sigue existiendo un cierto paternalismo europeo con respecto a lo que sucede en América Latina, aderezado en muchas ocasiones por una visión postcolonial que traza una primacía de lo europeo sobre lo latinoamericano. Las decisiones de política económica tomadas por gobiernos latinoamericanos son recibidas en Europa como actos hostiles realizados por gobiernos a los que se pretende ningunear.

Mientras la zona de vecindad y las antiguas colonias siguen teniendo una alta prioridad y un formato de relación (Política Europea de Vecindad, convenio con los países de África, el Caribe y el Pacífico), con América Latina hay una batería de acciones de distinto tipo y naturaleza, pero no hay una política realmente definida como tal. Y eso que hay intentos, como los que periódicamente realiza la Comisión Europea, como la comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*,<sup>40</sup> del 30 de septiembre de 2009. En ella se ofrecen como principales resultados los siguientes: la mejora de la coordinación en los asuntos estratégicos y en los diálogos políticos y sectoriales; la promoción de la cohesión social; y la consolidación de las relaciones con los socios de la región. Mirando hacia adelante, propone nuevas estrategias y respuestas: intensificar el diálogo birregional (incluyendo a la Unión de Naciones Suramericanas), consolidar la integración y la interconectividad regionales; en un ejercicio de realismo, consolidar las relaciones bilaterales, teniendo más en cuenta la diversidad; y adecuar los programas de cooperación.

La Unión ha intentado adaptarse al paso de los tiempos, transitando desde la búsqueda de una relación birregional a, en los últimos tiempos, identificar los actores con los que puede tener una mayor relación, pero parece ir siempre por

<sup>39</sup> Rosario Green define esta situación como el “escaso interés efectivo” de la UE. Lo aplica a México, pero es extrapolable a toda América Latina. La referencia está en la obra *Visiones desde el Sur de América*, México, Porrúa, 2006, p. 219. Para Susanne Gratius, “La influencia geopolítica de la UE en América Latina es limitada y su presencia geoeconómica está disminuyendo”, del artículo “El ascenso de América Latina” en Ana Martiningui y Richard Youngs (dirs.), *Desafíos de la política exterior europea en 2012. Una Europa neoeconómica*, FRIDE, disponible en <http://www.fride.org/publicacion/971/desafios-para-la-politica-exterior-europea-en-2012.-una-europa-geoeconomica>

detrás de los acontecimientos. Cuando la lenta maquinaria europea trata asuntos latinoamericanos, éstos ya han cambiado.

Indudablemente, las opciones de los países latinoamericanos tampoco tienen como preferencia a la UE, bien por las relaciones de alta intensidad con Estados Unidos (Colombia o México), bien porque optan por la diversificación rechazando a potencias identificadas como hegemónicas (los casos de Venezuela, Bolivia, Cuba o Ecuador, e incluso Argentina). Brasil ya comienza a jugar en las grandes ligas, con lo cual mantiene una posición que le pretende conducir a puestos de mando en la escena global.

Además, se ha criticado a la UE por mantener una distancia entre lo que propone y lo que realiza; algo, por otra parte, habitual en el sistema internacional, pero que rebaja el papel de un actor que pretende modificar las pautas del comportamiento basado en el interés del Estado canalizado por la política exterior.

En ese sentido, algunos han señalado que existen grandes incongruencias entre el discurso y la realidad de la UE. Su discurso sobre la cooperación orientada al apoyo a la integración regional es retórica. En realidad su interés yace en preparar el terreno para luego negociar con los bloques y lograr mercados más amplios de bienes y servicios. La integración que promueve la UE se concreta en los acuerdos de asociación, los cuales no incentivan un desarrollo inclusivo y sustentable ambientalmente, como tampoco convergen con el tipo de integración que están buscando los gobiernos y amplios sectores del movimiento social de América Latina sino que lo dificultan.<sup>40</sup>

Cuando los países de Centroamérica negociaban con Estados Unidos y la UE acuerdos de libre comercio, se comparaba al primero con un tigre y a la última con un hipopótamo: ambos acababan con sus víctimas, aunque de manera distinta.

Realizando una breve descripción, la Unión mantiene acuerdos de distinto alcance con Chile y México, también con Centroamérica, tras el firmado el 19 de mayo de 2010. El Acuerdo de Asociación con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) está ralentizado, aunque se reactivaron las negociaciones el 17 de mayo de 2010, también con motivo de la Cumbre UE-ALC de Madrid; recordemos que en 1995 la UE y el MERCOSUR firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, que entró en vigor en 1999. En el caso de la Comunidad Andina, hay acuerdo con Perú y Colombia, pero no con Bolivia y Ecuador. Con Brasil, una asociación estratégica le concede un estatus preferencial desde julio de 2007. Con Cuba las no relaciones se basan en una Posición Común adoptada en 1996.

<sup>40</sup> Adriana B. Rodríguez: “La política común de comercio exterior de la Unión Europea. ¿Es UNASUR un interlocutor apropiado?” en *Densidades*, núm. 9, mayo 2012, p. 122.

Desde 1991 se celebran las cumbres UE-América Latina y Caribe, que han ido perdiendo intensidad con el paso de los tiempos, convirtiéndose en un lugar de encuentro (y de desencuentros, por las críticas al proteccionismo agrario, especialmente), más que en escenarios donde se adopten decisiones y opciones de futuro. Hasta ahora, se han celebrado las siguientes: Río de Janeiro, 1999; Madrid, 2002; Guadalajara, 2004; Viena, 2006; Lima, 2008; Madrid, 2010. Ambas partes tendrán una buena ocasión de redefinir sus relaciones con motivo de la I Cumbre CELAC-UE, a realizarse en Santiago de Chile en enero de 2013.

Todo el entramado de las relaciones eurolatinoamericanas, construido muy lentamente, con más ambición y retórica que con realidades, se ve alterado por el impacto de la crisis en la economía y en la política europea y por las reivindicaciones latinoamericanas que chocan contra los intereses europeos.

Una de las alertas se produce con motivo de la remodelación de la política europea de cooperación para el desarrollo, que dejaba a países latinoamericanos fuera de su ámbito de cobertura.<sup>41</sup>

Desde América Latina se asiste con interés al desarrollo de la crisis europea, pero sobre todo con perplejidad al adoptarse medidas para hacerle frente que constituyeron un auténtico fracaso en esa región.

Además, al tener que recurrir Europa a la solicitud de préstamos, los países latinoamericanos más fuertes, especialmente Brasil, tienen la opción de poner condiciones, a partir de su presencia en el FMI.<sup>42</sup> Lo que puede servir para aumentar su protagonismo, para promover reformas en la gobernabilidad de esa institución y para recordar que, siendo grave la crisis europea, no deben obviarse las grandes dificultades por las que pasan otros países y regiones, involucrados en la lucha contra la pobreza.

Son diversos los ámbitos de la economía latinoamericana que, en mayor o menor medida, se ven afectados por el impacto de lo que sucede en Europa: comercio, remesas, inversión directa, ayuda al desarrollo o financiamiento. Habría que segmentar cada ámbito y cada relación bilateral para poder comprobar el

<sup>41</sup> Así se anunció por la Comisión Europea al presentar, el 7 de diciembre de 2011, el *Marco financiero plurianual 2014-2020*, disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financional\\_framework\\_news\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financional_framework_news_es.htm) Un seguimiento del impacto de la cooperación internacional se puede realizar desde la página del profesor Juan Pablo Prado Lallande, disponible en <http://www.cooperacioninternacional.mx/>

<sup>42</sup> “El Fondo Monetario Internacional (FMI) quiere que los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), así como otros países exportadores de materias primas, contribuyan con 300 000 millones de dólares a sus arcas con el fin de movilizar un billón de dólares para superar la crisis de la deuda soberana de Europa, que necesitará el 75 por cien de esos fondos adicionales. El objetivo del FMI es lograr un acuerdo antes de la cumbre del G-20 en México (18-19 de junio)”. Véase Luis Esteban G. Manrique, “El emergente eje ‘Sur-Sur’ global” en *Política exterior*, núm. 146, España, marzo-abril 2012, p. 104.

efecto real pero, en todo caso, el impacto es relativo, puesto que ningún parámetro tiene especial importancia al cotejarlo con los datos generales, en un contexto en el que las economías latinoamericanas siguen creciendo, mantienen su fuerte vínculo con Estados Unidos y se acelera el ritmo de las relaciones económicas con China.

Una de las lecturas que se hace de la crisis es aprovechar la enfermedad para salir reforzado de ella. Europeos y latinoamericanos tienen una buena ocasión, desde las lecciones aprendidas en cada región, en condiciones de igualdad, de combinar el ejercicio retórico en la construcción de una asociación estratégica que languidece, para dar pasos concretos en la articulación efectiva de una mutua relación

Conviene recordar las palabras de Gabriel García Márquez, al recoger el Premio Nobel de Literatura 1982: “No obstante los progresos de la navegación que han reducido tantas distancias entre nuestras Américas y Europa, parecen haber aumentado en cambio nuestra distancia cultural”.<sup>43</sup> O las que pronunció Lula da Silva en la Conferencia Socialdemócrata, el 19 de octubre de 2011: “El mundo no tiene derecho a que la UE acabe (...) forma parte del patrimonio democrático de la humanidad”. También Mario Vargas Llosa nos ha recordado que “está de moda proclamar el fracaso de la Unión Europea, un empeño por el que Occidente ha vivido el más largo período de paz de su historia, ha reducido la pobreza y elevado los niveles de vida”<sup>44</sup>

Ya no basta con acudir al tópico de que europeos y latinoamericanos comparten muchas cosas en común y se diera por hecho que a partir de ahí todo era fácil y sencillo. Acudiendo de nuevo a la literatura: caminante no hay camino, se hace camino al andar.

## Conclusiones

La crisis muestra las insuficiencias de una forma de gobernar la UE que la aleja de su objetivo principal: crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. Está en juego no sólo la recuperación económica o el futuro del euro, sino que está puesto en cuestión el modelo europeo de integración.

El camino seguido por los principales gobiernos y las instituciones europeas para salir de la crisis va en dirección contraria a los principios que consagran el modelo europeo de integración, un proceso federalizante caracterizado por la

<sup>43</sup> Citado por Rut Diamint en “América Latina en la agenda global” en *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, 2010, p. 424.

<sup>44</sup> “Las ficciones malignas” en *El País*, 20 de mayo de 2012.

innovación política que ponía en común competencias de los Estados miembros. Podemos hablar del rapto de Europa, en la medida en que sus principios y valores están secuestrados en aras de una opción neoliberal para salir de la crisis.

La gestión de la crisis muestra las carencias de un método de integración económica que descansa en las decisiones de los gobiernos y no en un ejercicio colectivo. Cuanto más fuerte el país, más opciones tiene su gobierno de imponer sus decisiones al resto; se resquebraja el eje franco-alemán y regresa el debate sobre si estamos ante una Europa alemanizada o una Alemania europeizada.

Renace también el debate sobre el déficit democrático, en la medida en que cuanto más importante es una decisión, ésta recae en entidades no elegidas que, en nombre de una ortodoxia económica, convierten a los gobiernos en meros transmisores y ejecutores de sus decisiones.

Los grandes esfuerzos por conseguir una Europa social, una economía social de mercado, se van al traste con las decisiones tomadas por tecnócratas que, en aras del sacrosanto ajuste y austeridad, van acabando con los derechos económicos y sociales conseguidos en las últimas décadas.

Una Europa deprimida es incapaz de mantener una posición de influencia en el escenario internacional. Si hasta hace poco era (relativamente) admirada hoy se pone como ejemplo por su inoperancia para hacer frente a la crisis o hacerlo con recetas trasnochadas, más puestas al servicio de los mercados y de la economía financiera que de las personas.

Los avances sustanciales incorporados al Tratado de Lisboa para que la UE progresara en el camino de convertirse en una potencia civil global quedan en letra muerta; es poco creíble que Europa hable con una sola voz en el concierto internacional y la voz asignada a esa tarea, la diplomacia común encabezada por Catherine Ashton pasa absolutamente desapercibida dentro y fuera de las fronteras europeas. Pero la UE conserva las energías y la capacidad suficiente para ser un referente en la consecución de la paz, la democracia y el desarrollo mundiales.

Sin negar que se ha hecho bastante en poco tiempo, es más lo que queda por hacer entre europeos y latinoamericanos, justo en un período en el que el mundo está redefiniendo muy rápidamente sus estructuras de poder. Y la tarea no le corresponde sólo a los gobiernos respectivos, sino que también debe formar parte de la agenda de la ciudadanía de ambas regiones. Para ello, tienen que reinventarse. Pero mientras América Latina lo hace hacia el futuro, en la UE parece que se camina hacia atrás. En todo caso, la crisis es un buen momento para el debate sobre qué modelo de UE, dado el agotamiento del actual. O bien desaparece, regresando a un formato de cooperación intergubernamental, o bien se apuesta por más Europa avanzando en el proceso federalizante. Aunque también puede ser el momento de que otra Europa sea posible.



## Bibliografía

- Aldecoa, Francisco y Mercedes Guinea, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (coord.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- Almunia, Joaquín y Enrique Iglesias V., “Visión de la crisis a los dos lados del Atlántico” en *Política exterior*, núm. 146, España, marzo-abril 2012.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, *Índice de desarrollo de los servicios sociales 2012*, disponible en [www.directoressociales.com](http://www.directoressociales.com)
- Bassols, Raimundo, “Un voto de confianza para el proyecto europeo” en *Política exterior*, núm. 146, España, marzo-abril 2012.
- Beneyto, José María (dir.), *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2011.
- Bofinger, Meter, Jürgen Habermas y Julian Nida-Rümelin, “Por un cambio de rumbo en la política europea” en *El País*, Madrid, domingo 12 de agosto de 2012.
- Cercas, Javier, “El espejo turco” en *El País Semanal*, Madrid, 13 de mayo de 2012.
- Colomer, Josep M., “El fin de la democracia” en *El País*, Madrid, 2 de marzo de 2012.
- Comisión Europea, *Marco financiero plurianual 2014-2020*, 7 de diciembre de 2011, disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_es.htm)
- Cruz, Manuel, “Cómo reconocer a un filósofo de derechas” en *El País*, Madrid, 25 de abril de 2012.
- Grant, Charles, “Una UE sin tiempo, energía ni liderazgo” en *Política exterior*, núm. 146, España, marzo-abril 2012.
- Gratius, Susanne, “El ascenso de América Latina” en Ana Martiningui y Richard Youngs, *Desafíos de la política exterior europea en 2012. Una Europa neoeconómica*, FRIDE, disponible en <http://www.fride.org/publicacion/971/desafios-para-la-politica-exterior-europea-en-2012.-una-europa-geoconomica>
- Green, Rosario, *Visiones desde el Sur de América*, Porrúa, México, 2006.
- Instituto Internacional de Estudios Laborales, *Trabajo en el mundo 2012: mejores empleos para una economía mejor*” en [http://www.ilo.org/global/publications/books/world-of-work/WCMS\\_179453/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/world-of-work/WCMS_179453/lang-en/index.htm)
- Judt, Tony, *Algo va mal*, Taurus, Barcelona, 2010.
- Kaldor, Mary y Sabine Selchow, “The ‘Bubbling up’ of Subterranean Politics in Europe”, disponible en <http://www.gcsknowledgebase.org/europe/#>

- Khanna, Parag, “La potencia ‘metrosexual’ “ en *Foreign Policy en español*, 1º de agosto de 2004.
- Khanna, Parag, *El segundo mundo. Imperios e influencia en el nuevo orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2008.
- Krugman, Paul, “Apocalipsis en breve” en *El País Negocios*, 20 de mayo de 2012.
- Krugman, Paul, “El suicidio económico de Europa” en *El País*, Madrid, 22 de abril de 2012.
- Leonard, Mark, *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, España, 2005.
- MacCormick, *The European Superpower*, Palgrave MacMillan, 2007.
- Márkaris, Petros, *Con el agua al cuello*, Tusquets, Barcelona, 2011.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002.
- Monnet, Jean, *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- Noya, Javier, “El poder blando de la Unión Europea” en Emilio Lamo de Espinosa (ed.), *Europa después de Europa*, Academia Europea de las Ciencias y las Artes, Madrid, 2010.
- Ramonedá, Josep, “Soberanía financiera y soberanía popular” en *El País*, Madrid, 13 de mayo de 2012.
- Rodríguez, Adriana B., “La política común de comercio exterior de la Unión Europea. ¿Es UNASUR un interlocutor apropiado?” en *Densidades*, núm. 9, mayo 2012.
- Sanahuja, José Antonio, “La cuatro crisis de la Unión Europea” en Manuela Mesa (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, CEIPAZ-Fundación de Cultura de Paz, Madrid, mayo 2012, disponible en [www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)
- Snyder, Timothy, *Thinking the Twentieth Century*, The Penguin Press, Nueva York, 2012, publicado por Siglo XXI bajo el título de *Pensar el siglo XX*.
- Stiglitz, Joseph, *El periódico de Catalunya*, España, 18 de enero de 2012.
- Streeck, Wolfgang, “Las crisis del capitalismo democrático” en *New Left Review*, núm. 71, noviembre-diciembre 2011.
- Tapia, José A. y Rolando Astarita, *La Gran Recesión y el capitalismo del siglo XXI*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011.
- Toporowski, Jan, “Una visión sobre la actual crisis de la crisis en la zona-euro” en *Economía Informa*, núm. 372, enero-febrero 2012 (trad. de Rebeca García Couto), disponible en [www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/372/01jan.pdf](http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/372/01jan.pdf)
- Torreblanca, José Ignacio, *La fragmentación del poder europeo*, Icaria, Barcelona, 2011.

Unión Europea, *Marco financiero plurianual 2014-2020*, disponible en <http://ec.europa.eu/budget/reform/>

Young, Richard, *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*, Profile Books Limited, Londres, 2010.

Zizek, Slavoj, *En defensa de las causas perdidas*, Akal, Barcelona, 2011.

Zizek, Slavoj, "El violento silencio de un nuevo comienzo" en *El País*, Madrid, 17 de noviembre de 2011.