



# 20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación estratégica?

Anna Ayuso

Dos décadas atrás, en los inicios de un nuevo milenio, la Unión Europea (UE) y América Latina y Caribe (ALC) afrontaban una nueva etapa en sus relaciones inaugurada en la Cumbre de Río de 1999. A diez años del fin de la Guerra Fría las dos regiones buscaban adaptar su asociación a los retos del reordenamiento del orden internacional en el que Estados Unidos se erigía como hegemón articulador. Durante el siguiente intervalo de tiempo hasta hoy el contexto global ha cambiado hacia un sistema más multipolar y más impredecible. Certezas que parecían quedar fuera de toda duda vuelven a ponerse en cuestión (Sanahuja, 2018). El orden liberal liderado por Occidente está siendo retado desde el mismo corazón del sistema y la Alianza transatlántica se resquebraja en medio de tensiones nacionalistas (Serbin, 2019). En este periodo de “Post post-guerra fría” (Demko y Wood, 2018) se ha producido un realineamiento de los actores globales que provoca focos de tensión repartidos por el planeta frente los cuales ambas regiones son vulnerables.

Además de la actitud de contestación por parte de potencias emergentes y potencias medias frente al *statu quo*, emergen también otros actores no estatales de distinta naturaleza que tienen una creciente influencia en las instituciones multilaterales, incluyendo gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales, además del sector privado (Stephen y Zürn, 2014). Estos cambios en los equilibrios necesariamente afectan a las relaciones interregionales y plantean interrogantes sobre como reconducir la relación y proyectarla hacia el futuro. Existe un sentir común de fin de etapa y de la necesidad de buscar nuevas formas de cooperación que respondan al nuevo contexto, aborden los nuevos retos y contribuyan a revitalizar la relación en dimensiones estratégicas para ambas regiones (Ruano, 2017; Malamud, 2018, Serbin, 2019).

El regionalismo y el interregionalismo, que han sido siempre elementos esenciales de las relaciones birregionales (Gardini y Ayuso, 2015), y muy especialmente desde la mencionada primera cumbre de 1999 donde se estableció la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC, están hoy en crisis. En Europa, el Brexit y las posiciones nacionalistas en ámbitos como las migraciones o la seguridad desde posiciones de extrema derecha, pero también el cuestionamiento de la validez del proyecto integrador ante la ausencia de elementos de solidaridad intrarregional desde la izquierda, ponen a prueba el edificio comunitario. En América Latina el viejo regionalismo abierto de la década de los noventa que casi había sido enterrado parece revivir con nuevas reconfiguraciones como la Alianza del Pacífico y su acercamiento a MERCOSUR pero con una naturaleza distinta. Al tiempo que el regionalismo post-liberal (Tussie y Riggirrotzi, 2012) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que impulsó la nueva izquierda latinoamericana se desdibuja ante el resurgimiento de nuevas corrientes neoliberales y/o autoritarias, pero también por su incapacidad de reaccionar a tensiones y conflictos regionales.

En el ámbito interregional, los tres pilares clásicos sobre los que se constituyó la relación UE-ALC: el diálogo político, el establecimiento de una zona de libre comercio (ZLC) y la Cooperación para el Desarrollo, no solo tienen que lidiar con las tensiones de fragmentación al interior de cada una de las regiones, sino que también se enfrentan a

transformaciones que cuestionan el orden internacional establecido en distintos frentes (Serbin, 2018). Ambas regiones confrontan la necesidad de buscar nuevas vías de cooperación en todos los ámbitos y de adecuarlas a los movimientos tectónicos que han sacudido el tablero internacional. El mundo surgido tras la gran crisis financiera de 2008, que hizo temblar los equilibrios del sistema monetario en la primera década del siglo XXI, ha hecho más evidentes los cambios en la capacidad material de los diferentes actores y las asimetrías de poder entre ellos. En este escenario se abren más alternativas a posibles asociaciones (Ayuso, 2019) pero también más tensiones entre los diferentes actores implicados.

La asociación estratégica tiene que evolucionar, de un modelo de interregionalismo basado en un esquema binario de relaciones Norte-Sur ya ampliamente superado, hacia unas relaciones más horizontales y complejas (Ayuso y Gratius, 2016) que atiendan las diferencias que se dan tanto entre ambas regiones, como al interior de ALC y de la UE, así como la creciente interdependencia con numerosos actores de otras regiones y la vulnerabilidad frente a problemas globales. En este trabajo se tratará, en primer lugar, de indagar algunas de las principales características de la geopolítica actual que condiciona las relaciones; en segundo lugar, sobre el impacto de las tendencias dominantes en la relación interregional y, en tercer lugar, sobre la vigencia/obsolescencia del interregionalismo de la Asociación estratégica birregional, analizando las ventajas e inconvenientes y su capacidad de adaptarse a un nuevo contexto internacional más multipolar.

## Cambios en el contexto geopolítico

La relación entre la UE y ALC se ha cimentado históricamente sobre la base de valores compartidos, de vínculos políticos sostenidos y de flujos migratorios, económicos y culturales recíprocos, aunque no simétricos (Serbin et al., 2019). Muchos de esos valores compartidos e intereses recíprocos que conformaron el Orden Internacional de la Postguerra están siendo confrontados por la emergencia de nuevos actores, o el regreso de otros – tras un periodo de declive – que entran en competencia con los tradicionales vínculos entre la UE y América Latina. El caso de China es el más notorio, con una penetración en

el plano comercial e inversor en la región que le ha convertido en el segundo socio comercial solo por debajo de Estados Unidos y ha conllevado un incremento de su influencia (Ríos, 2019). Pero no es el único caso, Rusia también ha incrementado su presencia, con un perfil más político, con una mezcla de visión geopolítica y pragmatismo (Mansilla, 2018). Aunque en otra proporción, también países como Irán, India y Turquía han incrementado su presencia y atención hacia la región. Esta mayor implicación se ha manifestado en la crisis venezolana, que ha puesto ante los focos la pugna entre las potencias por la influencia en los asuntos de la región convirtiéndola en un nuevo escenario de disputa en el tablero de la geopolítica (Serbin y Serbin Pont, 2019) en el que se mezclan principios e intereses.

#### *El discurso sobre los valores compartidos*

En el diálogo político bi-regional entre la UE y ALC la referencia a los valores compartidos ha sido una constante. La defensa del respeto a la Democracia, la protección de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho, el Derecho internacional y el Multilateralismo como base de la gobernanza internacional han formado parte del relato común que se vincula a los valores de Occidente como ideario político. Ello a pesar de que se pudieran dar desacuerdos en la forma de interpretarlos y llevarlos a la práctica, como ocurre con el caso de el principio de no injerencia o de responsabilidad de proteger (Gratius, 2014).

Sin embargo, la creciente asertividad de actores emergentes (o re-emergentes) como China, Rusia, Turquía e Irán, entre otros, tienden a reforzar en conjunto la configuración de un sistema internacional multipolar que, como ocurrió en la Guerra Fría, se enfrenta al orden liberal internacional dominado por occidente. El tradicional discurso de valores compartidos entre la UE y ALC se ve confrontado, no solo con las diferencias a la hora de interpretar su efectiva implementación, sino también al relativismo que impera en otros poderosos actores internacionales. La penetración china en ALC está desvinculada de los tradicionales valores occidentales y obedece exclusivamente a intereses pragmáticos, pero estos han entrado en colisión con los intereses de Estados Unidos de forma acelerada desde los postulados ultra proteccionistas de la Administración Trump.

En América Latina el caso más patente es el ya mencionado de Venezuela, donde la concentración de la inversión china en el sector energético y minero en conjunción con la deriva autoritaria del régimen chavista durante el mandato del presidente Nicolás Maduro ha motivado la reacción norteamericana y ha obligado a los países de la región y a la UE y sus estados miembros a posicionarse a favor o en contra del régimen, provocando una fragmentación que ha convertido a la república bolivariana en parte del juego geopolítico (Ayuso y Gratius, 2019) y que enfrenta a las potencias en el mismísimo Consejo de Seguridad, como ocurrió con dos propuestas cruzadas y vetadas mutuamente por parte de Estados Unidos y Rusia<sup>1</sup> el 28 de febrero de 2019.

Aunque la creciente influencia de China en la región no suponga una identificación de los países con los que tiene relaciones con el “modelo chino” (Serbin et al., 2019) en el contexto político regional se observa una creciente relativización de temas relacionados con los derechos humanos, incluyendo la llegada al poder de líderes con discursos militaristas y/o autoritarios, como Jair Bolsonaro en Brasil. Por otra parte, también la Rusia de Putin ha adoptado una política proactiva en la región, en función de los negocios relacionados con la venta de armas y la explotación y comercialización de hidrocarburos, sobre todo con los países del ALBA, pero también con Argentina, Brasil o Perú (Mansilla, 2018). En las relaciones con Rusia ha desaparecido el componente ideológico propio de la Guerra Fría para ser sustituido por una aproximación pragmática, pero no exenta de conflictividad, especialmente cuando se enfrenta a los intereses norteamericanos. En este contexto el discurso normativo de los valores occidentales entra en tensión con los intereses en liza y la UE es uno más.

Los cambios políticos en varios países de la región que han llevado al predominio de gobiernos de corte conservador y liberal han provocado una mayor polarización y desacuerdo entre aquellos gobiernos que aún abrazan planteamientos anti-hegemónicos del socialismo del siglo XXI (Malamud y Núñez, 2019) y los nuevos, afectando a la gobernanza regional y a la viabilidad de varias de las instituciones que se crearon durante la primera década del siglo XXI. El cuestionamiento de los valores democráticos no afecta solo a las relaciones interestatales, sino que incide sobre la estabilidad de las democracias, también en Europa, alentando populismos autoritarios que erosionan los principios del

Estado de Derecho, la separación de poderes y el pluralismo político (Slocum, 2017), y alimentando discursos nacionalistas y xenófobos.

### *Cuestionamiento del multilateralismo liberal*

Los efectos de la crisis financiera del 2008, provocaron el desplazamiento de los ejes de poder con consecuencias en el sistema económico internacional que amenaza la estabilidad de las instituciones de regulación de los intercambios económicos como la Organización Mundial del Comercio (OMC). El nuevo proteccionismo de Trump frente al libre comercio que ahora defiende el gobierno chino supone un giro copernicano de postulados frente a al régimen instaurado en la postguerra y, con ello el surgimiento de una nueva fase de globalización con nuevos centros de decisión que determinan la dinámica económica mundial (Serbin, 2018). Esto crea nuevas tensiones entre diferentes bloques regionales emergentes como Asia-Pacífico, Eurasia o la iniciativa china de la nueva Ruta de la Seda o “One Belt, One Road” (OBOR) frente al abandono de la iniciativa de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) que murió por el abandono de Trump o la fragmentación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) que ha seguido adelante como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés), pero mermado en su alcance tras la retirada norteamericana, sin que China pueda ocupar un lugar equiparable de momento.

Los efectos del cambio de ciclo económico en ALC a partir de la caída de los precios de las materias primas (especialmente el petróleo) han tenido consecuencias políticas al interior de los países que también se han trasladado al regionalismo y, de allí al inter-regionalismo. Es el caso del acuerdo UE-MERCOSUR, en que los cambios políticos en Brasil y Argentina, con gobiernos más proclives a la apertura económica, abrieron la posibilidad de nuevos acuerdos de libre comercio interregionales, pero estos aún no se han concretado porque las partes no parece que acaben de ver claro que los incentivos sean mayores que las posibles desventajas.

Como se señaló, la UE afronta la creciente presencia de China, que se convirtió en el principal factor externo de crecimiento económico

en ALC durante más de una década, aunque se haya reducido el impacto debido a su desaceleración económica de los últimos años. China ha incrementado exponencialmente sus vínculos económicos con ALC, particularmente en el caso de los países del Cono Sur y del Pacífico, desplazando y, en algunos casos, superando la importancia de sus relaciones comerciales y financieras con los EE.UU. y la UE. La relación no se limita a intercambios, sino que ha ido incrementando inversiones en sectores estratégicos relacionados con industrias extractivas y financiando infraestructuras que favorecen el escoramiento de las economías latinoamericanas hacia el Pacífico, de los países que China considera “socios naturales” (Ríos, 2019).

Esa mayor presencia económica de China también contribuye a mermar el tradicional papel de la UE como potencia civil comprometida con los derechos humanos (Ayuso y Gratius, 2016). Aunque China se ha convertido en un defensor del sistema multilateral de la OMC, frente a los postulados proteccionistas de Trump, el choque entre las dos grandes potencias está dañando el sistema multilateral lo que ha llevado al propio director general de la institución, Roberto Azevedo, a clamar por la necesidad de una reforma tras años de parálisis (Beatti, 2018). Esto incluye al Sistema de Arreglo de Controversias, que se enfrenta a las acciones unilaterales y a las medidas de retaliación de los más poderosos, de lo cual acaban siendo víctimas directas o indirectas los más débiles.

### *La crisis del sistema de Seguridad Colectiva*

El enquistamiento de conflictos internacionales como la crisis en Siria, la ingobernabilidad de Libia, la guerra civil de Sudán del Sur o la guerra del Yemen sin olvidar el sempiterno conflicto árabe-israelí, ponen de manifiesto el enquistamiento del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, paralizado por el derecho de veto. El entramado de instrumentos de cooperación que se desarrolló tras el fin de la Guerra Fría para lidiar con las crisis internacionales y los mecanismos de transparencia y creación de confianza para el control de armamentos se está desmoronando (Gowan, 2018). La desconfianza y el conflicto se han instalado entre las grandes potencias, y no solo en el Consejo de Seguridad, sino que también la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) está en declive (Zięba, 2018),

como mostró la falta de resultados en su actuación en el conflicto de Ucrania donde no consiguió una desescalada del conflicto, ni impidió la anexión de Crimea por Rusia, ni las consiguientes sanciones de la UE contra dicho país aún en vigor<sup>2</sup>.

Hay una creciente incapacidad de dar respuestas regionales colectivas que permitan encauzar los conflictos hacia una solución pacífica y asistimos a un incremento de la injerencia de los tradicionales actores geopolíticos en las diferentes regiones del planeta en pugna por el dominio hegemónico. ALC ha visto como las dos instituciones creadas para dar respuesta a sus conflictos han sido debilitadas – cuando no extinguidas en la práctica. Es el caso de UNASUR, que en la década pasada consiguió dar respuestas a la crisis en Bolivia, o entre Colombia y Ecuador, pero que fue incapaz de mediar de forma efectiva para prevenir el actual conflicto venezolano y hoy ha perdido a la mitad de sus miembros<sup>3</sup> y carece de Secretario General. Por su parte la CELAC, cuya última Cumbre fue en enero de 2017<sup>4</sup>, tampoco es capaz de hablar con una sola voz, ni sentarse a buscar soluciones negociadas. Ante ello la OEA ha vuelto a ser el foro de debate sobre la crisis venezolana y otras situaciones de conflicto, como las ocurridas en Nicaragua u Honduras, sin embargo, también muestra una fragmentación que llevó a la creación de un Foro *ad hoc* como el Grupo de Lima para manifestarse sobre la situación. Pero este a su vez, se empieza a resquebrajar con la salida de México tras la asunción del mandato del nuevo presidente Andrés Manuel López Obrador. Finalmente la decisión de crear el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) por parte de un grupo de 8 países<sup>5</sup> mediante una acta fundacional firmada en Santiago de Chile el 22 de marzo de 2019 es una muestra la fragilidad de las respuestas regionales ante un panorama político cambiante y marcado por la crisis venezolana.

La UE también se enfrenta a la necesidad de revisar su sistema regional de seguridad. Por una parte, ante las exigencias de Trump para que asuma un incremento del gasto y su amenaza de repliegue de tropas norteamericanas, incluido el amago de retirarse definitivamente de la OTAN<sup>6</sup>. Por otra parte, el creciente activismo ruso en el vecindario, desarrollado por el presidente Vladimir Putin en el espacio contiguo a la UE, y muy especialmente la intervención en Ucrania, además del activismo en Oriente Medio y su implicación en la Guerra de Siria

como aliado de Bashar al-Assad (Sandalli, 2016) genera incertidumbre. La impredecibilidad de las decisiones de Trump en sus decisiones de repliegue o intervención en diversos espacios geopolíticos supone un nuevo ingrediente de inestabilidad para la seguridad internacional.

En este estado de la cuestión, nueve estados miembros de la UE acordaron en junio de 2018 establecer una fuerza militar europea para un rápido despliegue en situaciones de crisis<sup>7</sup>. Esta iniciativa incluye al Reino Unido y permitirá mantener su colaboración incluso después de que se haga efectivo el Brexit. Sin embargo, no puede substituir el potencial de la Alianza Atlántica, ni la necesaria cooperación para mantener la paz y la seguridad internacionales, hoy confrontadas con el unilateralismo de la administración norteamericana, como muestran el abandono del Tratado de no proliferación de Armas con Rusia de 1986<sup>8</sup> o la retirada de tropas de Afganistán<sup>9</sup>.

### *La emergencia de nuevas formas de inseguridad*

Frente a los temas de seguridad tradicionales antes mencionados emergen otros problemas de seguridad no convencionales. La seguridad se ha convertido en un fenómeno multidimensional que debe abordarse en distintos niveles que incluyen instrumentos transnacionales más o menos institucionalizados y mecanismos de cooperación regional como espacios de concertación intermedios. La Estrategia Europea de Seguridad (EES) titulada “Una Europa Segura en un mundo mejor”<sup>10</sup> aprobada el 12 de diciembre de 2003, al identificar las principales amenazas, advertía que la apertura mayor de las fronteras y el incremento de los flujos internacionales de todo tipo “vinculan indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad”. Así, las nuevas amenazas se asocian tanto a temas de defensa como a aspectos más amplios que comprenden la delincuencia organizada y la descomposición de Estados. En Europa, las amenazas no-tradicionales se han focalizado sobre todo en los temas de terrorismo, en parte vinculado al tema de la radicalización de ciudadanos atraídos por el auge de ISIS (Sandalli, 2016) y también, cada vez más, a temas relacionados con la ciberseguridad en sus diversas ramificaciones que la conectan con temas de defensa y otros relacionados con la inestabilidad política, las redes de delincuencia vinculadas al tráfico de drogas, personas y armas o el terrorismo.

Para América Latina el problema de la seguridad ciudadana se ha convertido en una pandemia que provoca cientos de miles de homicidios y otros delitos violentos. América Latina es hoy la región más violenta del mundo, con cuatro asesinatos cada 15 minutos. Casi todos los países de la región tienen tasas de homicidios bastante superiores a la media mundial (Muggah, 2017). Esta violencia se caracteriza por una gran proporción de muertes y víctimas por arma de fuego y porque está en buena medida vinculada a una criminalidad altamente organizada en redes transnacionales que usurpan funciones del Estado ausente o incapaz de dar respuestas institucionales. Pero además se unen otros temas de seguridad ambiental, energética, de salud, alimentaria, etc., que precisan de enfoques más holísticos y requieren de la cooperación internacional.

Aunque no hay una definición precisa de lo que abarca el concepto las amenazas no-tradicionales, éstas están cada vez más presentes en los foros internacionales, lo cual refleja su creciente prioridad. Estas nuevas amenazas evolucionan de forma rápida y obligan a las instituciones y a la ciudadanía a adoptar nuevas medidas para hacerles frente en un proceso de adaptación continua que en ocasiones entra en conflicto con la protección de la privacidad y de los derechos humanos. Las nuevas amenazas también se caracterizan por ser muy descentralizadas y porque intervienen numerosos actores, por lo que son más difíciles de identificar y diseñar las políticas e instituciones necesarias para hacerles frente (Hameiri y Jones, 2013).

### *Crisis humanitarias migratorias*

El informe de tendencias globales de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 2017 afirma que la población desplazada forzosamente en el mundo a finales de 2017 era de más de 68,5 millones de personas<sup>11</sup>. La violencia y la falta de oportunidades están produciendo un incremento de los flujos migratorios desregulados. En ALC unos 8 millones de personas han abandonado su hogar forzadas por la violencia y persecución. En algunos casos han sido desplazados por el conflicto, como en Colombia, pero también hay muchos afectados por el narcotráfico y por amenazas y violencia de bandas criminales por lo que no pueden volver a su comunidad porque las causas que les forzaron a salir no han variado ante la incapacidad

de garantizar el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado y ante la corrupción de las fuerzas de seguridad y parte del aparato del estado en convivencia con las delincuencia. En Venezuela el ACNUR estima que cerca de 3 millones de venezolanos tuvieron que abandonar su país en los últimos 3 años<sup>12</sup> impactando sobre todo en los países vecinos que mayoritariamente se han visto desbordados por una oleada migratoria no anticipada que ha generado tensiones sociales (Acosta, Blouin y Freier, 2019).

Este nuevo fenómeno migratorio se une a las migraciones centroamericanas hacia el Norte. Según ACNUR se calcula que entre 300.000 a 400.000 personas anuales circulan y “cada año unas 250.000 son deportadas desde Estados Unidos y México”<sup>13</sup>. En 2018 se produjeron varios episodios de crisis migratorias debido a las caravanas de varios millares de centroamericanos (mayoritariamente salvadoreños) que se dirigieron a la frontera con Estados Unidos atravesando México y quedaron atrapados en la frontera frente al muro fronterizo por una parte y la falta de seguridad y alimentos por otra.

En Europa la crisis de refugiados de Siria en 2015 hizo saltar las alarmas de un problema que ya existía previamente y para el que no se diseñaron respuestas coordinadas. La improvisación y la falta de políticas adecuadas a la crisis favorecieron el auge de un discurso de extrema derecha en contra de los migrantes que ha contribuido a extender “la tendencia a definir muy restrictivamente el asilo y a degradar sus estándares, reducir la inmigración y la reunificación familiar, así como limitar el acceso a beneficios sociales para los no nacionales” (Arango et al., 2018). Como ha señalado D’Angelo la idea de crisis migratoria en Europa es inexacta, ya que los flujos migratorios que presionan sobre todo la frontera sur obedecen a diversas razones y coyunturas que comparten “la incapacidad de los gobiernos e instituciones de la UE de abordarlas recurriendo a un planteamiento concertado y multilateral, en vez de servirse de ellas para fomentar discursos políticos nacionales (y nacionalistas)” (D’Angelo, 2018 p. 44).

Tanto las dinámicas de las migraciones en la UE como en ALC muestran como se trata de un fenómeno mundial para el que no sirven respuestas reactivas y cortoplacistas y para el que hay que buscar mecanismos de gestión de los flujos que garanticen un tránsito ordenado, seguro y garante de los Derechos Humanos. Algo que parece aún lejos

y pone en cuestión la calidad de potencia normativa de la UE (Ayuso y Gratius, 2016).

### *El cambio climático como amenaza global*

La comunidad científica ha llegado a un consenso amplio sobre las graves consecuencias del cambio climático y aproximadamente el 90% de los estudios corroboran que la acción humana es la responsable máxima del calentamiento global<sup>14</sup>. Para hacerle frente se ha impulsado, desde hace dos décadas, la creación de un régimen internacional de cooperación para avanzar en la disminución de las emisiones con efecto invernadero. Su máxima expresión es el Acuerdo de Cambio Climático firmado en París, en diciembre de 2015, pero también está recogido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por Naciones Unidas en un ejercicio multilateral compartido por los gobiernos en septiembre de 2015. La adopción de estas agendas exige cambios en los procesos de producción y en las matrices energéticas de gran calado que suponen asumir unos costes en la transición energética. La UE y América Latina han sido dos regiones que han impulsado ese régimen internacional pero el compromiso político recogido en el diálogo político y los planes de acción bi-regional con la Agenda de Desarrollo Global se ve dificultado por las diferencias a la hora de concretar las responsabilidades compartidas pero diferenciadas en cada caso (Serbin et al., 2019).

América Latina tiene un modelo de desarrollo altamente dependiente de la explotación de recursos mineros, energéticos y de la explotación agrícola intensiva que compromete la biodiversidad y sostenibilidad, y un modelo de consumo que, en conjunto, dañan al medio ambiente (CEPAL, 2018). Al mismo tiempo, a pesar de no ser una de las principales zonas de emisiones es una región altamente vulnerable a las catástrofes provocadas por el cambio climático. Los costes presentes y futuros del cambio climático obligan a tomar medidas, pero la presiones del desarrollo económico en el corto plazo, sobre todo en épocas de crisis, entran en contradicción, como muestra el giro que ha dado el nuevo gobierno brasileño de Bolsonaro que ha hecho que Brasil pase de ser un líder de la defensa del medio ambiente a un obstáculo que se suma a la corriente negacionista de Trump<sup>15</sup>.

Históricamente la UE ha sido uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero que son los principales causantes del calentamiento global. Sin embargo en los últimos años se ha comprometido con una aceleración de la transición energética y la lucha contra el cambio climático se ha convertido en una prioridad recogida en la propia Estrategia Global de Seguridad de 2016, tanto en su acción interna como internacional. Sin embargo la coincidencia en los objetivos de la UE y ALC no acaba de dar los frutos deseables en impulsar proyectos de gran impacto y se limitan a proyectos de cooperación de alcance limitado. Los perfiles energéticos de ambas regiones son muy diferentes y las capacidades para encarar una transición energética también difieren. Frenar el cambio climático y promover un nuevo modelo de desarrollo sostenible que sustituya las pautas actuales de consumo altamente contaminantes constituye un interés compartido entre ALC y la UE, sin embargo, son muchas las resistencias y los intereses dentro de ambas regiones que impiden avances más rápidos para ponerse de acuerdo sobre las medidas y sobre los instrumentos más adecuados para alcanzarlo.

## El impacto del contexto en el futuro de las relaciones

Las tendencias que se han expuesto en el apartado precedente dibujan un periodo de cambios, pero también de oportunidades que necesita un diálogo franco y transparente. Este está siendo dificultado por la inestabilidad política, las tendencias proteccionistas, aislacionistas y unilaterales, así como por los cambios tectónicos en los procesos geoeconómicos y geopolíticos de la actual coyuntura global promovidos por actores influyentes del sistema internacional. Estos afectan de forma diversa a los tres pilares de la relación y generan un cuestionamiento sobre la vigencia de las bases de la Asociación estratégica en los términos en que fue ideada en las postrimerías del siglo pasado y la necesidad de adaptarlo a los nuevos tiempos:

### *Asincronías y asimetrías de la asociación económica y comercial*

Uno de los objetivos centrales de la asociación estratégica birregional era avanzar progresivamente hacia una ZLC interregional de forma gradual

hasta completarlo. El objetivo era doble, por una parte mejorar los intercambios birregionales, pero por otra también contribuir a fortalecer los procesos de integración regional de América Latina. Es por ello que se planteó empezar por acuerdos con los países y organismos de integración regional más avanzados para ir ampliando progresivamente hasta abarcar a toda la región (Ayuso y Foglia, 2010). Mediante estos acuerdos, además de la liberalización comercial se trataba de contribuir a la convergencia regulatoria, de ahí que la UE acompañó los procesos de negociación con cooperación financiera y técnica en materia de comercio que impulsara la consolidación de Zonas Aduaneras en los grupos de integración como el SICA, la CAN o el MERCOSUR. Las dificultades en esos avances y la complejidad de las negociaciones con dichos grupos de integración económica tuvieron como consecuencia que los primeros acuerdos de asociación de la UE con ALC fueran con México (2000) y Chile (2002), países que ya habían firmado un TLC con los Estados Unidos. Estos dos países ya han procedido a renegociar sus acuerdos de libre comercio para adaptarlos a los nuevos estándares y avanzar a una confluencia regulatoria regional, manteniendo la flexibilidad con las características de cada país. En el caso de México la finalización de las negociaciones ha estado condicionada por la renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de este país con Estados Unidos y Canadá<sup>16</sup> al que se llegó en octubre de 2018, solo unos meses después del cierre del acuerdo político con la UE en abril de 2018.<sup>17</sup> En el caso de Chile se está en negociación el acuerdo y el mandato de la Comisión lleva más de un año en vigor.

Durante la segunda década de la asociación estratégica UE-ALC también se negociaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Colombia y Perú, adoptados ambos en 2010. En este caso se rompió el inicial esquema de negociación bloque a bloque UE-CAN y ambos países negociaron su acuerdo comercial. Más tarde, en 2014, se firmó un acuerdo comercial con Ecuador, ampliando el mapa de acuerdos pero también incluyendo elementos diferenciales. Así, la evolución de las negociaciones con la CAN muestra una estrategia de adaptación seguida por la UE frente al proceso de desintegración de este organismo tras la salida de Venezuela para ingresar en MERCOSUR. La posterior incorporación de México, Chile, Perú y Colombia a la Alianza del Pacífico no alteró el esquema de los acuerdos ya que la baja institucionalidad y la falta de competencias compartidas de dicho organismo no permiten acuerdos comerciales bloque a bloque.

En cambio con los demás bloques regionales de integración económica, sí se han mantenido las negociaciones en grupo y con ello el apoyo de la UE a la integración latinoamericana, aunque los resultados no han sido iguales. El primer acuerdo birregional entre bloques fue con el CARIFORUM (2008) y siguió el del SICA (2010). Sin embargo, las negociaciones con el mayor de los bloques, el MERCOSUR siguen sin llegar a término tras décadas de estancamiento, a pesar de su reapertura en 2010. Los cambios políticos en Argentina, con la elección de Mauricio Macri y en Brasil, con la destitución presidenta Dilma Rousseff y su sustitución por Michel Temer y después con la elección de Jair Bolsonaro en 2018 abrieron una ventana de oportunidad, pero una conjunción de asincronías en los calendarios de las elecciones en ambos lados del Atlántico y dificultades debido a las asimetrías entre los bloques han impedido el acuerdo (Ayuso y Gratius, 2018).

La renovación de los acuerdos con México y Chile muestra un paso adelante en la mejora de las relaciones económicas interregionales, sin embargo, sigue faltando la pieza más importante para alcanzar una asociación económica bi-regional. Por su parte las tendencias proteccionistas de Estados Unidos y sus pugnas con China, que ha seguido con su penetración en la región, amenazan con generar nuevas tensiones comerciales. La crisis del sistema multilateral, con la Ronda de Doha atascada y el incremento del bilateralismo genera tensiones al obstaculizar la convergencia de las normas regulatorias en la agenda birregional común y amenazan con causar distorsiones comerciales entre los diferentes grupos y países (Ayuso, 2019). En este contexto inestable y complejo sería importante que, como señala Félix Peña, en las negociaciones se trascienda “el plano económico y comercial, para entrar hondo en el político y estratégico”. Como el mismo autor señala, sería la primera vez que habría un acuerdo de libre comercio entre la UE e importantes socios comerciales de la región sin que Estados Unidos lo tenga de forma previa o simultánea. También sería un elemento diferenciador con China, que por las características de su economía tampoco aspira a un acuerdo de libre comercio. Y no necesariamente sería un problema para el multilateralismo, ya que encontrar una buena solución de los problemas de asimetrías que se plantean en las negociaciones entre la UE y MERCOSUR puede ser una palanca para trasladarlos a las negociaciones multilaterales. Las cercanas elecciones europeas y el posterior cambio de gobierno en las

instituciones europeas son un nuevo obstáculo y abre nuevas incógnitas al futuro de las negociaciones.

### *Una Agenda de Cooperación más holística pero fragmentada*

La Agenda 2030 ofrece un enfoque de las políticas de desarrollo más holístico que invita a coordinar los diferentes niveles de cooperación alineándolos con los ODS. Suponen un marco común sobre el cual construir alianzas con responsabilidades compartidas en la gestión de los bienes y riesgos globales, pero diferenciadas en función de las capacidades. Hace 20 años el Plan de Acción de Río de 1999 inauguró a unas relaciones de cooperación inter-regional con un marco común consensuado. Sin embargo, aun obedecía a una concepción de la cooperación marcadamente basada en una transferencia unidireccional a través de unos programas dirigidos, bien a los países de forma individual, bien a los grupos de integración con los principales bloques regionales (SICA, CAN y MERCOSUR).

El apoyo a la integración regional se hizo principalmente a través de programas subregionales, que se dirigían sobre todo a fortalecer las instituciones regionales y a facilitar la integración económica. A su vez los programas bilaterales de cooperación a través de planes nacionales se diferenciaban según el grado de desarrollo y el esquema bi-regional servía sobre todo para facilitar la cooperación técnica y los intercambios entre instituciones públicas y privadas para el fomento de la cooperación inter-regional y para triangular con programas de fomento de buenas prácticas e innovación<sup>18</sup>. La proliferación de distintos organismos de integración en ALC y la crisis o estancamiento de algunos de los más antiguos, como la CAN, obligaron a replantear la nueva programación regional de la UE con ALC (2014-2020). La UE ha limitado los planes subregionales de cooperación bloque a bloque con América Central y Caribe eliminando la programación regional con la CAN y MERCOSUR. Esta estrategia bi-regional menos compartimentada permite la participación de distintos socios de manera flexible sin confinarlos a los procesos institucionalizados. Eso supone pasar a un marco de relacionamiento transregional más complejo y con múltiples dimensiones dependiendo de los sectores o iniciativas concretos (Ayuso, 2019).

También se han dado cambios en las relaciones de cooperación bilateral; varios países de renta media alta de ALC han dejado de ser elegibles como receptores de cooperación bilateral de la UE<sup>19</sup> y, como consecuencia, a partir de 2014 solo pueden participar en los programas regionales y en las líneas horizontales abiertas a todos los países de la región (con Colombia y Ecuador hay una excepción temporal). Si bien se han aumentado los fondos para la cooperación bi-regional general, la desaparición de muchos de los programas bilaterales de cooperación para el desarrollo supone la necesidad de abrir nuevas vías de relacionamiento a través de los programas horizontales y una mayor implicación de las instituciones públicas y privadas y de buscar más intersecciones con las políticas bilaterales de los países de ambas regiones para que respondan a dinámicas de complementariedad y a los compromisos que estas regiones han asumido a través de la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba acordada en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2015 o el Acuerdo de París contra el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana de Habitat III en 2016.

La cooperación, además de contribuir a la consecución de los objetivos nacionales, debería hacer una contribución esencial al Partenariado Global de los ODS, contemplado en el ODS 17 de la Agenda 2030, incluyendo los compromisos de índole económica y de creación de capacidades. Para ello es necesario un nuevo enfoque de cooperación y de coordinación institucional multinivel mediante el diálogo y la complementariedad de los niveles local, nacional e internacional, así como la creación de alianzas multisectoriales que integren a los sectores público, privado y la sociedad civil. Programas de cooperación regional en políticas públicas como EuroSocial han sido una fuente de aprendizaje que puede ser muy útil para la incorporación de los ODS a la agenda bi-regional, sin embargo, los cambios políticos y las dificultades de la recuperación económica en varios países no favorecen la implementación de una renovada agenda social.

El impacto negativo de la crisis económica, tanto en ALC como en Europa, ha incrementado la desigualdad territorial poniendo en peligro el estado del bienestar. La elaboración de políticas públicas que incorporen los ODS permitirá fijar objetivos e indicadores más transparentes y establecer las prioridades indagando en las causas de las brechas de la desigualdad en ALC y la UE que deberán incorporarse a los diversos

niveles de cooperación inter-regional. Para ello, es necesario establecer instrumentos de participación social tanto en el ámbito nacional, como en el local y alinearlos con el monitoreo internacional. Siguiendo a la Estrategia Global Europea aprobada en 2017 que llama a crear “formas más innovadoras de cooperación” (EEAS, 2016, p.14), ALC y la UE tienen la oportunidad de convertir su cooperación inter-regional en un aporte sustancial a la agenda global de desarrollo en temas como la lucha contra la desigualdad y el cambio climático, el fomento de un desarrollo sostenible, la seguridad y los derechos humanos o la gestión de un mundo crecientemente urbanizado.

Las nuevas formas de cooperación dentro del marco de la Agenda 2030 demandan un cambio conceptual en las relaciones que pasan de la lógica de la ayuda a la de una nueva gobernanza de las estrategias de desarrollo (Tassara, 2016). La revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible supone la necesidad de trabajar conjuntamente con partenariados de múltiples niveles con interrelación entre diferentes instituciones, alianzas y redes. Esto supone una mayor vinculación de la cooperación bi-regional con las instituciones multilaterales y, en general, con el sistema de Naciones Unidas, pero también con otras regiones.

El ODS 17 incorpora también el mandato de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) como parte de las cuestiones sistémicas para fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Al incorporarse a la Agenda 2030, la CPD se convierte en un elemento consustancial de las estrategias de desarrollo que se difunde en todos los niveles de gobernanza. Con ello la CPD supone hacer un análisis de los efectos de las acciones de todos los actores que interactúan en las políticas de desarrollo, incluyendo a Organismos internacionales y estados pero también, la administración local y a sus relaciones con la sociedad civil, el sector privado y las relaciones con otros actores. La UE y ALC, por la complejidad y densidad de su relacionamiento tienen la oportunidad de contribuir a esa nueva gobernanza de la agenda de desarrollo que incorpore el enfoque regional a la agenda global.

### *Diálogo en tiempos de incertidumbres*

El diálogo institucionalizado periódico al más alto nivel fue uno de los pilares de la relación inter-regional tal y como se concibió en 1999.

Aunque se celebran cumbres también con otras regiones, como el diálogo con ASEAN, o UE-África, la particularidad del diálogo político euro-latinoamericano es que se produce en diversos niveles e incorpora numerosos actores. Como se señaló, la propuesta de asociación estratégica inter-regional UE-ALC fue la reacción europea ante el proyecto estadounidense de negociar una liberalización comercial hemisférica (De Lombaerde et al., 2008), pero también canalizó las reticencias de algunos países latinoamericanos ante la reforzada tendencia hegemónica estadounidense tras el fin del enfrentamiento este-oeste, y su frecuente injerencia en la región.

El diálogo político bi-regional se superpuso a los diálogos subregionales que se habían creado con los diferentes mecanismos de integración: el Diálogo de San José (1984), el Diálogo con el Grupo de Río (1986), con la CAN (1996), con el Mercosur (1995) y con la Comunidad del Caribe (2000). A estos mecanismos de diálogo político general se unieron otros diálogos inter-regionales de carácter sectorial, como el diálogo sobre el Tráfico Ilícito de Drogas, el de Seguridad y otro sobre Migraciones, Cohesión Social y Medio Ambiente. Posteriormente estos se alinearon con la agenda de cooperación de las Cumbres EU-ALC que daban el respaldo político a la cooperación bi-regional.

La creación en 2011 de la CELAC como institución representativa del conjunto de la región latinoamericana la convirtió en contraparte en las Cumbres interregionales. La existencia de una contraparte institucionalizada con una presidencia rotatoria y una *troika* se vio como un avance para estructurar el debate a reducir en parte la asimetría que comportaba su ausencia (Ayuso y Gratius, 2015). Sin embargo, en la actualidad, tras las dos cumbres UE-CELAC celebradas en Santiago de Chile 2013 y Bruselas 2015 el diálogo político al más alto nivel está en una fase de declive. La siguiente cumbre, que debía haberse celebrado en 2017, se ha ido post-poniendo y se sustituyó por una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores. A la primera reunión ministerial que se celebró en Santo Domingo en octubre de 2016<sup>20</sup> como instrumento de seguimiento entre cumbres, le ha seguido una segunda realizada en Bruselas en 2018<sup>21</sup>, sin que hubiera cumbre de por medio.

Los cambios recientes en la integración latinoamericana han condicionado el desarrollo de la estructura del diálogo regional: en primer lugar por el auge y caída de organizaciones como UNASUR y la CELAC y

ahora con el nacimiento de PROSUR que se suma a la pre-existente Alianza del Pacífico. En segundo lugar, por el cambio en los liderazgos regionales, que hace una década ostentaba Brasil (hoy debilitado), complementado por la acción asertiva del grupo de países del socialismo del siglo XXI con Venezuela como motor, que hoy se sume en una crisis de mal pronóstico con consecuencias desestabilizadoras en el equilibrio regional. Finalmente, también ha influido que la UE hubiese iniciado un proceso de ampliación del espectro de sus relaciones estratégicas hacia las potencias emergentes, que se sumaron a las establecidas con las potencias tradicionales (Estados Unidos, Canadá y Japón) y las asociaciones regionales (como África, América Latina, ASEAN o Mediterráneo) lo que llevó al establecimiento de sendas relaciones estratégicas con Brasil y México (Gratius, 2011). En estos momentos, no solo la Cumbre UE-CELAC está en suspenso, tampoco se ha celebrado una cumbre de la Asociación Estratégica UE-Brasil desde febrero de 2014. Con México la última cumbre fue en junio de 2015, aunque durante estos años negociaron el nuevo acuerdo de asociación.

A pesar de las dificultades en el diálogo político UE-ALC de carácter gubernamental, persisten múltiples mecanismos de consulta y relacionamiento que han ido constituyendo una red de contactos que conforman una relación multinivel. En el plano institucional, las reuniones interparlamentarias dieron lugar la creación en 2006 del foro parlamentario euro latinoamericano (EUROLAT) que se reúne periódicamente. También existe un Encuentro Empresarial, un Encuentro de la Sociedad Civil Organizada, la Cumbre académica, el Encuentro de los Tribunales de Justicia o la Cumbre de los Pueblos que alimentan el diálogo multinivel.

Con la creación de la Fundación EU-LAC, el 7 de noviembre de 2011 se dio un paso más para fortalecer los vínculos entre ciudadanos y organizaciones civiles de ALC y Europa. La organización ya se ha constituido en un organismo internacional bi-regional y es un paso en la línea de generar dinámicas de cooperación entre actores económicos, sociales, culturales o científicos. El papel de estos actores no gubernamentales es una herramienta esencial para incrementar la capacidad de influir en la agenda internacional multilateral en aspectos que afectan la gestión de los bienes públicos globales y también ayuda a dar estabilidad a las relaciones más allá de las coyunturas políticas y económicas. El reto es

conseguir impulsar una mayor democratización de la gobernanza regional y global aprovechando el espacio inter-regional como plataforma.

Las turbulencias políticas, especialmente por el conflicto de Venezuela, que ha dividido a la región han impactado también en los contenidos del diálogo interregional. El tradicional discurso sobre valores compartidos entre UE y ALC respecto a la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo y el Derecho Internacional sigue vigente, y se reiteró en último encuentro ministerial UE-CELAC de 2018 pero se ve confrontado con diferencias a la hora de interpretar su efectiva implementación. El incremento de la presencia e influencia de China en la región plantea a la UE el reto de generar incentivos para hacer más atractiva su alianza estratégica, pero eso genera ciertas contradicciones con el discurso normativo en defensa de los derechos humanos. Se observa un mayor pragmatismo de la UE en relación a Cuba con quien se firmó un acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en 2016 que acabó con la excepcionalidad cubana e incorpora al país caribeño plenamente a las relaciones inter-regionales (Ayuso y Gratius, 2017).

Este relanzamiento de las relaciones UE-Cuba contrasta con la posición proteccionista y anticubana que ha adoptado la Administración de Donald Trump en Estados Unidos y supone de nuevo un distanciamiento en las estrategias hacia la región, tras el periodo de convergencia que se habían producido durante los mandatos de Obama. Sin embargo, en la crisis venezolana, la UE se ha alineado con los Estados Unidos en las sanciones al gobierno de Maduro y la exigencia de elecciones limpias, aunque marca distancias sobre una posible intervención. Estas dudas vienen también signadas por el clima de desconfianza que se ha instalado respecto a la Administración Trump y que daña la tradicional Alianza Atlántica.

La fragmentación y la polarización respecto a Venezuela se dan en ambas regiones en diverso grado, pero están teniendo consecuencias negativas en las relaciones inter-regionales. Las dificultades que están atravesando los procesos de integración en ALC, que han llevado a la práctica desintegración de UNASUR, así como las tensiones que se viven en el seno de la UE nos muestran un escenario de crisis del regionalismo que impacta en el interregionalismo. Sin embargo, el regionalismo sigue mostrando su capacidad de reconvertirse de forma flexible y una resiliencia que le permite adaptarse a realidades diversas

en función del contexto y de los objetivos que se pretenden alcanzar (Demko y Wood, 2018).

## Interregionalismo en tiempos de crisis del regionalismo

El regionalismo es un fenómeno de ámbito mundial al margen de la forma particular de desarrollarse que se dé en cada región (Acharya, 2012). Ciertamente, el proyecto europeo ha tenido históricamente un peso en otras regiones y especialmente en América Latina. Pero el valor referencial del proceso de integración europea para los procesos regionales en ALC, ha venido disminuyendo durante décadas, y muy particularmente a partir de la crisis del euro y de los problemas internos de la UE (Brexit incluido). No obstante el interregionalismo ha sido y continúa siendo una práctica tradicional de relacionamiento de la UE como instrumento de autoafirmación de su capacidad de influencia y de promoción de la acción regional en otras latitudes. En la actualidad, con la proliferación de nuevos y diversos actores regionales, el interregionalismo es un fenómeno multidimensional en continuo desarrollo que engloba muy diversas relaciones interregionales difícilmente reconducibles a una sola definición (Ayuso y Caballero, 2018).

Las relaciones exteriores de organizaciones regionales y de países en otras regiones y las relaciones entre estados, grupos de estados y organizaciones de dos o más regiones abarcan diferentes tipos de interregionalismo. La obra de Hänggi, distingue tres categorías: (i) interregionalismo puro, cuando la relación es entre grupos regionales como en el caso de las relaciones Mercosur-Unión Europea; (ii) transregionalismo, cuando los estados participan en estos acuerdos a título individual, como ocurre en un megabloque comercial como el TPP; e (iii) interregionalismo híbrido, en los casos en que un grupo regional se relaciona con un estado, como por ejemplo los partenariados y asociaciones estratégicas de la Unión Europea (Hanggi, 2006). En el caso de las relaciones entre la UE y ALC el nivel de multiplicidad de relaciones interregionales entre ALC y la UE ha llevado a caracterizarlo como un interregionalismo complejo (Hardacre y Smith, 2009) entendido este como una estrategia inter-regionalista multinivel que funciona como una fórmula intermedia cuando no se dan las condiciones necesarias para un interregionalismo puro. Se dan relaciones de

complementariedad entre diferentes tipos de inter-regionalismo con diferentes intensidades en distintos sectores. Así, los diferentes tipos de interregionalismo entre la UE y ALC están presentes en los tres pilares de las relaciones de forma asimétrica, condicionados por los diferentes interlocutores que existen en ALC en cada una de estas áreas.

La elección de gobiernos liberales en Argentina, Chile, Perú y Colombia, desplazaron la “marea rosa” (Emerson, 2018) de la década precedente y, debilitan las estructuras institucionales surgidas al calor del regionalismo post-liberal o post-hegemónico. Con los procesos de integración latinoamericanos en plena reestructuración que expresa una latente crisis de identidad y la UE sometida a las tensiones del Brexit, la rebelión del grupo de Visegrado frente a lo que consideran imposiciones de Bruselas<sup>22</sup> y el auge del euro-escepticismo espoleado por el populismo de extrema derecha e izquierda en toda Europa, parece difícil mantener una visión optimista sobre el futuro del regionalismo y el interregionalismo en ambas regiones.

Tampoco parece haber muy buenas perspectivas de objetivos concretos que alcanzar en el corto plazo. En el ámbito económico, la falta de cierre del acuerdo con MERCOSUR y la renovación pendiente del acuerdo con Chile constituyen algunos de los obstáculos. Pero la conjunción de la menor demanda de China y la actitud proteccionista de Estados Unidos tras la llegada a la presidencia de Donald Trump, y la renegociación a la baja del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, podría ser un escenario favorable para desbloquear las negociaciones con Mercosur. Esta ventana de oportunidad se abre en medio del estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Ronda de Doha de la OMC. Sin avances multilaterales y sin mega acuerdos a la vista, las negociaciones bi-regionales bilaterales y grupo a grupo parecen volver a ser consideradas una opción más viable para dinamizar las relaciones comerciales. Una incógnita es saber qué recorrido puede tener la Alianza del Pacífico y el intento de acercamiento con Mercosur, en un momento en que México, con el nuevo presidente Andrés Manuel López Obrador parece alejarse del posicionamiento de los otros socios.

A pesar de la constatación de tendencias hacia la bilateralización de las relaciones en algunos aspectos del diálogo político y los acuerdos comerciales, el interregionalismo polimórfico sigue siendo el patrón dominante de las relaciones entre la UE y ALC (Ayuso y Caballero,

2018). Pero estas relaciones se enmarcan en un contexto global en transición que obliga a analizar las relaciones desde una perspectiva que supere el esquema estrictamente bi-regional para convertirse en un interregionalismo global como uno de los elementos estructurales de la gobernanza global. La actitud proteccionista de Estados Unidos y los efectos desestabilizadores que se pueden derivar para el sistema internacional es un riesgo para ambas regiones.

Pero también la creciente ambición de China genera inquietud. Es cierto que las inversiones chinas y el Proyecto OBOR son bien recibidos en los países de ALC que necesitan de un mayor crecimiento, pero también en Europa el gigante asiático causa ambivalencia. Mientras Italia firmaba en marzo de 2019 un acuerdo para incorporarse a la iniciativa OBOR con promesas de inversiones millonarias<sup>23</sup>, en Bruselas Federica Mogherini reafirmaba el Diálogo Estratégico de la UE con China apelando al pragmatismo, al tiempo que constataba también algunas diferencias importantes<sup>24</sup>. Por su parte la recepción del Presidente francés Emmanuel Macron al Jefe de Estado chino Xi Jinping junto a la Canciller Angela Merkel y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, buscaba dar una imagen de unidad del bloque europeo apelando a la necesidad de mayor equilibrio en las relaciones.<sup>25</sup>

Tanto la UE como ALC están en procesos de cambio y de dificultades internas que merman la atención de la relación bi-regional. Sin embargo, más que nunca, el refuerzo de la asociación estratégica puede ser clave en la mejora tanto de los respectivos procesos de integración, como en la contribución de estos a la gobernanza global (Serbin et al, 2019) y a buscar un mayor equilibrio en las relaciones entre los diferentes actores en liza. En el ámbito de la seguridad, la debilidad de la alianza atlántica se produce en un momento en que países como Colombia<sup>26</sup> y Brasil<sup>27</sup> se acercan más a Estados Unidos y, ambos aspiran a ser miembros asociados a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) lo cual ha suscitado controversias en ambas regiones. Es difícil saber qué consecuencias puede tener para la seguridad regional.

El interregionalismo UE-ALC discurre en continua adaptación a los cambios que ocurren en la cooperación internacional, a la diversificación de las alianzas interregionales y a la naturaleza multi-nivel de las relaciones transnacionales. En esta línea es necesario identificar

las áreas donde se evidencia la existencia de los vínculos y conexiones estratégicas entre la UE y ALC que incentiven la profundización de la relación en beneficio común y cómo pueden contribuir al intercambio fructífero entre ambas regiones y a reducir los casos de conflicto. Las convergencias entre ambas regiones en diferentes temas vinculados a la agenda global y a sus propias dinámicas configuran un cuadro de oportunidades para el desarrollo de enfoques birregionales y para la profundización del inter-regionalismo entre la UE y ALC. Es necesario analizar, en este sentido, qué principios, valores y tradiciones compartidos son lo suficientemente importantes como para crear una alianza global y qué cambios en la gobernanza mundial y transnacional y sus instituciones son necesarios para abordar conjuntamente los desafíos internacionales (Serbin et al., 2019).

Cooperando pueden contribuir a la agenda global de desarrollo en temas como la lucha contra la desigualdad y el cambio climático, el fomento de un desarrollo sostenible, la seguridad y los derechos humanos, la generación de capacidades tecnológicas o la gestión de un mundo crecientemente urbanizado que están en la Agenda 2030 y los demás compromisos internacionales. Es, por tanto un interregionalismo que opera como escalón intermedio para alcanzar objetivos globales. Para ello se deberán reforzar las redes sociales que implican el conjunto de actores en las relaciones interregionales en un esquema de interregionalismo complejo en que los diferentes esquemas de inter-relación converjan hacia objetivos complementarios y cuantificables, dentro de los instrumentos establecidos para los ODS y otros compromisos internacionales.

Evitando pecar de optimismo se puede defender que un interregionalismo pragmático puede ser una apuesta ganadora si se busca enfatizar y explotar las ventajas comparativas de las relaciones UE-CELAC y destacar qué pueden ofrecerse mutuamente como socios globales en aspectos concretos de la relación. Para recuperar poder blando la UE deberá ofrecer más incentivos concretos que retóricos a sus socios y así frenar su progresivo declive como socio estratégico.

## NOTAS

1. Más información al respecto disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/02/1452042>
2. Más información al respecto disponible en: [https://europa.eu/news-room/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis\\_en](https://europa.eu/news-room/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en)
3. En abril de 2018 Perú, Colombia, Brasil, Argentina, Chile y Paraguay suspendieron su participación. En agosto Colombia anunció su retirada y en marzo de 2019, Ecuador, país donde está la sede de la institución, también anunció su retirada.
4. Más información al respecto disponible en: <http://www.sela.org/celac/cumbres/v-cumbre-celac-r-dominicana-2017/declaraciones/>
5. Los países firmantes del acta fundacional son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú. Como observadores participaron Bolivia, Surinam y Uruguay.
6. Más información al respecto disponible en: <https://edition.cnn.com/2019/01/15/politics/trump-nato-us-withdraw/index.html>
7. Más información al respecto disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529936242\\_904530.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529936242_904530.html)
8. Más información al respecto disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia>
9. Más información al respecto disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181222/453682497845/guerra-afganistan-eeuu-trump-tropas.html>
10. Más información al respecto disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
11. Más información al respecto disponible en: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
12. Más información al respecto disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>
13. Más información al respecto disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2017/06/20/acnur-advierte-que-latinoamerica-esta-mas-cerca-de-lo-que-se-cree-de-una-crisis-por-refugiados/>

14. Más información al respecto disponible en: <https://www.skepticalscience.com/global-warming-scientific-consensus-intermediate.htm>
15. Más información al respecto disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>
16. Más información al respecto disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/09/30/estados\\_unidos/1538337081\\_072547.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/30/estados_unidos/1538337081_072547.html)
17. Más información al respecto disponible en: [file:///V:/PROGRAMES/AM%C3%88RICA%20LLATINA/RECERCA/PAISES/MEXICO/IP-18-782\\_ES.pdf](file:///V:/PROGRAMES/AM%C3%88RICA%20LLATINA/RECERCA/PAISES/MEXICO/IP-18-782_ES.pdf)
18. Como AL-Invest (pequeñas y medianas empresas); ALFA (universidades); @lis (nuevas tecnologías); URBAL (ciudades); Euro-Solar (energías renovables); o EuroSocial (políticas sociales), etc.
19. Los países graduados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
20. Más información al respecto disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26/celac-santo-domingo-declaration/>
21. Más información al respecto disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/36181/declaration-en.pdf>
22. Formado por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42879957>
23. Más información al respecto disponible en: <https://www.euronews.com/2019/03/24/china-and-italy-sign-silk-road-project>
24. Más información al respecto disponible en: <http://www.federicamogherini.net/the-european-union-and-china-a-principled-and-pragmatic-dialogue/?lang=en>
25. Más información al respecto disponible en: <http://www.expansion.com/economia/2019/03/26/5c9a3bf0e5fdea60438b458e.html>
26. Más información al respecto disponible en: <https://www.france24.com/es/20180531-colombia-otan-bruselas-latinoamerica>
27. Más información al respecto disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190320/461149029646/brasil-dice-que-posible-alianza-con-la-otan-es-fundamental-para-su-defensa.html>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (2018). “Tendencias Globales. Desplazamiento forzoso en 2017” producido e impreso por ACNUR, 20 de junio. Versión en español por la Representación de ACNUR en España.
- Acharya, A. (2012). “Comparative Regionalism: A field whose time has come?” en *The International Spectator*, vol.47, n.1, March 2012; pp.3-15; 6.
- Arango et al. (2018). “Introducción. Inmigración y Asilo en el Centro de la Arena Política” en Arango et al. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*. CIDOB, Barcelona, pp. 353.
- Ayuso, A. y M. Foglia (2010). “Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE-ALC”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, n° 22/junio 2010, pp. 43-84, Universidad de La Plata (Argentina).
- Ayuso, A. y S. Gratius (2016). “América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo? en José Antonio Sanahuja (coord.) *América Latina de la Bonanza a la crisis de la Globalización*, Revista Pensamiento Propio, n° 44. 2016 (249-292).
- Ayuso, A. y S. Gratius (2017). “¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba” en Ayuso, A y S. Gratius (coord.) *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, CIDOB, Barcelona, 2017. pp.89-104.
- Ayuso, A. y S. Caballero (2018). “El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina”, en *Colección Acontecer Mundial*, CEPEG, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, pp. 109.
- Ayuso, A. (2019). “Latin America and the European Union” Chapter 16 in Cupples, J. , M. Palomino-Schalsa and M. Prieto (eds.) *The Routledge Handbook of Latin America Development*, Routledge, pp. 192-202.
- Beatti, A (2018). “WTO suffers collateral damage from Trump and China”, en *Financial Times*, 21 octubre 2018 <https://www.ft.com/content/45c6967c-d143-11e8-a9f2-7574db66bcd5>
- Christou, G. (2017). “The EU’s Approach to Cybersecurity”, en EU-Japan Security Cooperation: Challenges and Opportunities Project, *Online Paper Series*, spring/summer. 2017 [http://repository.essex.ac.uk/19872/1/EU-Japan\\_9\\_Cyber\\_Security\\_Christou\\_EU.pdf](http://repository.essex.ac.uk/19872/1/EU-Japan_9_Cyber_Security_Christou_EU.pdf)

- Demko, G.J. and W. B. Wood (Eds.) (2018). *Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the 21st Century*, Routledge, 2<sup>o</sup> Edition, pp. 356.
- D'angelo, A. (2018). “Flujos migratorios en el Mediterráneo. Cifras, políticas y múltiples crisis” en Arango et al., *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, CIDOB, Barcelona, pp. 353.
- De Lombaerde, P. et al. (eds.) (2008). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Emerson, R.G. (2018). “La «marea rosa» en América Latina: Orígenes y posibles trayectorias” en *Escenarios Regionales Contemporáneos*, Universidad de la Américas Puebla, México.
- Gardini, G. L. y A. Ayuso (2015). “EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change”, *Atlantic Future Scientific Paper*. N° 24. CIDOB Barcelona, 2015.
- Garzón, J.F. (2015). *Multipolarity and the future of regionalism: Latin America and beyond*. GIGA Working Papers, GIGA, Hamburg.
- Gowan, R. (2018). “Muddling Through to 2030: The Long Decline of International Security Cooperation” Centre for Policy Research. United Nations University, Articles and Insights, 24 october 2018 <https://cpr.unu.edu/muddling-through-to-2030-the-long-decline-of-international-security-cooperation.html>
- Gratius, S. (2014). “Atlantic countries’ voting patterns on human rights and human security at the United Nations: the cases of Côte d’Ivoire, Haiti, Iran and Syria”, en *Atlantic Future Scientific Papers* n° 12, CIDOB, 2014, pp. 24.
- Gratius, S. (2017). “Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos”, en: *Nueva Sociedad* 270 (julio-agosto de 2017), Buenos Aires. <http://nuso.org/articulo/europa-america-latina-retos-regionales-y-globales-compartidos/>
- Gratius, S. (2018). “Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism”, en *Revista Brasileira de Política Internacional* 61(1), 2018 <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v61n1/1983-3121-rbpi-61-1-e003.pdf>
- Hänggi, H. (2006). “Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology” en Rüländ, Jürgen; Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf. *Interregionalism and International Relations*, Londres y Nueva York: Routledge.

- Hameiri, S. and L. Jones (2013). “The Politics and Governance of Non-Traditional Security”, en *International Studies Quarterly*, Volume 57, Issue 3, 1 September, 2013 Pages 462–473.
- Malamud, C. (2017). “¿Porque importa América Latina?” *Informe RIE* n° 22. 2017 <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d717678-0482-4652-ad89-675318fa4de0/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3d71767-0482-4652-ad89-675318fa4de0>
- Malamud, C. y R. Nuñez (2019). “La crisis de Venezuela y el tablero Geopolítico Mundial” *ARI* 24/2019, 25 de febrero 2019, Real Instituto Elcano, pp. 11.
- Muggah, R. (2017). “El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe” en *Revue Internationale de Politique de Developpement, The Graduate Institute de Geneve*, 9/2017 <https://journals.openedition.org/poldev/2512>
- Mansilla, R. (2018). “Rusia en América Latina: geopolítica y pragmatismo” *ESGlobal*, 19 de noviembre 2018. <https://www.esglobal.org/rusia-en-america-latina-geopolitica-y-pragmatismo/>
- Peña, F. (2018). “Como capitalizar una experiencia negociadora birregional: Reflexiones sobre la construcción de la relación preferencial del Mercosur con la UE”, en *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, abril, 2018. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2018-04-reflexiones-construccion-relacion-preferencial-mercosur-ue>
- Ríos, X. (2019). “El Estado de las Relaciones China-América Latina”, *Documentos de Trabajo* 1/2019 (2ª época), Fundación Carolina, pp. 33
- Ruano, L. (2017). “Europa y América Latina: es hora de volverse a mirar”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* 17:4 (octubre – diciembre de 2017).
- Sanahuja, J.A. (2018). “Crisis de globalización, crisis de hegemonía. Un escenario de cambio estructural para América Latina y Caribe” en Serbin, A. (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Colección Pensamiento Propio, Icaria-CRIES.
- Sanchez, L. (Ed.) (2018). “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica”, CEPAL, 2018 61 pp. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42228-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-vision-grafica>

- Sandalli, M.E. (2016). “Challenges to European Security: A Transatlantic Perspective” *Documenti IAI* 2016/01 January <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1601.pdf>
- Serbin, A. (ed.) (2018). *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Editorial Icaria, 2018
- Serbin, A. et al. (2019). “¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?” Fundación EU-LAC, Hamburgo.
- Serbin, A. y A. Serbin Pont (2019). “Venezuela: ¿Un casillero más en el tablero de ajedrez geopolítico mundial?”, *Perfil*, Opinión, martes 29 de enero 2019.
- Slocum, J. (2017). “La difusión transnacional del populismo” en Woertz, E. (Coord.) *El populismo en Europa: ¿de síntoma a alternativa?*, Monografía CIDOB, 2017, pp. 67.
- Stephen, M and M. Zurm (2014). “Contested World Orders. Rising Powers, Non-State –Actors, and the politics of Authority Beyond the Nation State.” *WZB Discussion Paper* SP IV 2014, 107, October.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas públicas y escenarios futuros*. Bogotá: Ediciones Unisalle. 2016
- Tussie, D. and P Riggiozti (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Springer, pp. 194.
- Zięba, R. (2018). *The Euro-Atlantic Security System in the 21st Century: From Cooperation to Crisis*, Springer, pp. 289.

## RESUMEN

### 20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación estratégica?

La relación entre la UE y ALC se cimentó sobre valores compartidos, vínculos políticos sostenidos y flujos migratorios, económicos y culturales recíprocos, aunque no simétricos. Muchos de esos valores e intereses recíprocos que conformaron el Orden Internacional de la Postguerra están siendo confrontados por la emergencia de nuevos actores que entran en competencia. La actitud proteccionista de Estados Unidos y los efectos desestabilizadores para el sistema internacional es un

riesgo compartido. China, con una penetración en el plano comercial e inversor en la región, se ha convertido en el segundo socio comercial por debajo de Estados Unidos y desplazando a la UE. Rusia también ha incrementado su presencia junto a países como Irán o India. Esta mayor implicación se manifiesta en la pugna entre potencias en asuntos regionales como la crisis venezolana. Los procesos geoeconómicos y geopolíticos de la actual coyuntura afectan a los tres pilares de la relación: el político, el económico y el de cooperación. En este trabajo se analiza; las principales características de la geopolítica actual que condiciona las relaciones; el impacto de las tendencias dominantes en la relación interregional; y la vigencia/obsolescencia del interregionalismo de la Asociación estratégica birregional creada en 1999, analizando ventajas e inconvenientes y su capacidad de adaptarse al nuevo contexto.

#### ABSTRACT

#### **Twenty Years Later: Where is the Strategic Association Headed?**

The relationship between the EU and LAC was based on shared values, sustained political ties and reciprocal -yet asymmetrical- migratory, economic and cultural flows. Many of those reciprocal values and interests that shaped the International Post-War Order are being challenged by the appearance of new actors that enter into competition. The protectionist stance of the United States and the ensuing destabilizing effects for the international system is a shared risk. China, with high penetration in the commercial and investment sector in the region, has become the second largest trading partner following the United States and displacing the EU. Russia has also increased its presence alongside countries such as Iran or India. This greater implication is manifested in the struggle among powers over regional matters such as the Venezuelan crisis. The geoeconomic and geopolitical processes of the current scenario affect the three pillars of the relationship: politics, economy and cooperation. This paper examines the main characteristics of the current geopolitics conditioning the relations; the impact of dominant trends in the interregional relationship; and the validity/obsolescence of the inter-regionalism of the bi-regional strategic Association created in 1999, analyzing its advantages and disadvantages and its ability to adapt to the new context.

## SUMMARIO

**20 anos depois. Para onde vai a associação estratégica?**

A relação entre União Europeia (UE) e América Latina e Caribe foi edificada sobre valores comuns, vínculos políticos sustentáveis e fluxos migratórios, econômicos e culturais recíprocos, embora não simétricos. Muitos desses valores e interesses recíprocos que constituíram a Ordem Internacional do Pós-guerra estão sendo confrontados pela emergência de novos atores que passam a competir. A atitude protecionista dos Estados Unidos e os efeitos desestabilizadores para o sistema internacional é um risco compartilhado. A China, com sua penetração no plano comercial e como investidor na região, tornou-se o seu segundo sócio comercial, atrás apenas dos Estados Unidos e à frente da UE. A Rússia também aumentou sua presença, junto a países como Irã e Índia. Esta maior participação se manifesta na disputa entre potências em assuntos regionais, tais como o da crise venezuelana. Os processos geoeconômicos e geopolíticos da atual conjuntura afetam os três pilares da relação: o político, o econômico e o da cooperação. Este trabalho analisa: as principais características da geopolítica atual que condicionam as relações; o impacto das tendências dominantes na relação inter-regional; e a vigência/obsolescência do inter-regionalismo da associação estratégica birregional criada em 1999, examinando suas vantagens, seus inconvenientes e sua capacidade de adaptação ao novo contexto.

