



Más allá de las Cumbres: ¿Hacia un nuevo paradigma interregional entre Europa y América Latina?

Frank Mattheis
María Victoria Álvarez

En julio de 2023, después de ocho largos años sin encuentros de este tipo, una Cumbre al más alto nivel entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) reunió al liderazgo político de ambas regiones. El objetivo era abordar cuestiones apremiantes y revitalizar la cooperación en una amplia gama de campos políticos, desde la salud hasta el cambio climático. La relación entre las dos regiones ha estado marcada durante mucho tiempo por la proximidad cultural y política. Sin embargo, a pesar de compartir esta base normativa para la cooperación multilateral, encontrar puntos en común se ha convertido en un desafío sorprendentemente difícil. Tantos problemas estructurales como coyunturales obstaculizan la cooperación interregional exitosa entre Europa y América Latina y el Caribe (ALC).

Para que una relación interregional produzca resultados, ambas partes deben poder actuar de manera cohesionada. Las instituciones formalizadas y las estructuras de toma de decisiones son cruciales en este sentido. Una de las razones por las que la relación entre la UE y la Unión Africana (UA), por ejemplo, se destaca como un tipo de interregionalismo activo y denso es que tienen interlocutores que pueden interactuar entre sí en diferentes niveles, incluyendo parlamentos regionales, comisiones y consejos regionales de paz y seguridad (Mattheis et al., 2023). Incluso durante un período sin cumbres de alto nivel, la relación UE-UA puede avanzar y elaborar sus respectivas posiciones, normas y principios en términos interregionales.

Esto es más desafiante para América Latina. CELAC es una organización caracterizada por la informalidad y una preferencia por la concertación y el diálogo político en lugar de reglas legales y competencias rígidas. La falta de una institucionalización con múltiples capas la hace más propensa a la volatilidad y socava su capacidad para hablar con una sola voz sobre un tema en particular.

Durante la pandemia de COVID-19, la Presidencia Pro Tempore de CELAC en manos de México intentó llevar a cabo acciones específicas dentro de sus (severamente) limitados poderes. El hecho de centrar el foco en abordar preocupaciones técnicas comunes, llevando consecuentemente los temas políticamente sensibles a un segundo plano, produjo algunas iniciativas colectivas, aunque tímidas.

Los esfuerzos colectivos en la región de ALC mostraron diversos grados de capacidad de gestión y disposición para responder a la crisis. Mientras que algunos esquemas expusieron escasos indicios de cooperación o permanecieron en el ámbito declarativo de las buenas intenciones, otros actuaron con decisión para contener el virus y sus impactos multidimensionales (Álvarez, 2022).

En ausencia de un enfoque unificado, la naturaleza dispersa de la respuesta a la pandemia en ALC obstaculizó el desarrollo de una estrategia compartida (De Lombaerde et al., 2022). La prolongada crisis en Venezuela también contribuyó a una fragmentación política en la región con respecto a la seguridad y la democracia, ya que ninguna organización regional pudo impulsar una posición o respuesta regional conjunta.

Como consecuencia, la Cumbre UE-CELAC de 2023 se caracterizó por la falta de un pensamiento grupal cohesivo por parte de los latinoamericanos. Asimismo, por el lado europeo, la institucionalización formal de la UE tampoco fue suficiente como para imponer coherencia y superar posiciones divergentes de los estados miembros sobre cuestiones fundamentales en sus relaciones con ALC, como la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales y las políticas migratorias.

En cuanto a la posibilidad de encontrar puntos en común, la Cumbre UE-CELAC dejó un panorama ambiguo. Se produjeron simultáneamente convergencias y divergencias en diferentes áreas de política. A pesar de las grandes expectativas de progreso en el ámbito comercial, la Cumbre no logró ningún avance en las muy esperadas negociaciones en curso.

A diferencia de períodos anteriores de la relación interregional, la cohesión social, los derechos humanos y la democracia ya no son temas de consenso garantizado y han perdido prioridad en la agenda interregional. Esta falta de alineación destaca nuevas líneas de fricción en la relación UE-CELAC. En contraste, hubo un consenso considerable en torno a la agenda climática, que parece estar emergiendo como el nuevo leitmotiv del interregionalismo.

La propuesta de Colombia de alivio de la deuda a cambio de acciones climáticas constituyó una muestra de que la Cumbre puede servir efectivamente como un espacio para explorar enfoques innovadores en el abordaje de desafíos comunes. En otras áreas de política, hubo convergencia en la necesidad de impulsar la colaboración interregional, pero sin poder acordarse mecanismos para la implementación real.

En el ámbito de las migraciones, la propuesta de cambiar de políticas bilaterales a políticas interregionales generó reflexiones, pero aún no se ha identificado un espacio político concreto para marcos de acción. Lograr avances en aspectos interregionales en áreas como la migración resulta ser una tarea desafiante cuando existe una brecha de consenso en ambas orillas del Atlántico. Del mismo modo, se mencionó en repetidas ocasiones la agenda digital, pero aún no se comprenden completamente las implicaciones que un enfoque interregional específico tendría. Otros temas que tienen una fuerte dimensión interregional, como el crimen organizado, desempeñaron un papel marginal en las discusiones.

La mayor parte de la atención se ha centrado en lo que ambas regiones aportan a los encuentros interregionales. Pero la relación interregional también tiene un impacto en cómo evolucionan los respectivos regionalismos. En este sentido, la Cumbre reveló un cambio en las prioridades. Han quedado atrás los días de fuertes inversiones europeas en la construcción de instituciones y de una apuesta sólida por la integración regional formal en la región de ALC.

A pesar de los desacuerdos más fundamentales sobre la alineación geopolítica, ha surgido un enfoque pragmático en respuesta a las realidades cambiantes de la fragmentación politizada del regionalismo latinoamericano. Las organizaciones regionales como CELAC carecen de instituciones sólidas que puedan hablar en nombre de sus 33 miembros y liderar el proceso de cooperación regional en tiempos de crisis. La UE está abandonando gradualmente su máxima de preferir el apoyo a largo plazo a otras organizaciones regionales sobre patrones de compromiso efímeros y busca implementar su política exterior con más frecuencia con grupos flexibles de países seleccionados o incluso con países individuales. La creciente asimetría institucional entre la UE y el regionalismo de ALC complica aun más la aparición de asociaciones interregionales y también plantea interrogantes sobre la ambición de la UE de aumentar su peso en la gobernanza global al unirse a otras organizaciones regionales en las Naciones Unidas.

Aunque la Cumbre UE-CELAC está impulsada por diferentes actores de las dos regiones, la cooperación interregional no se desarrolla en el vacío. Las consideraciones geopolíticas globales cobraron gran relevancia durante la edición de 2023. La iniciativa Global Gateway de la UE busca aumentar la presencia de las inversiones públicas y privadas europeas en América Latina en un intento de influir en cómo estos países ven sus relaciones con China.

Y aunque Rusia y Ucrania no eran partes de la Cumbre, las cuestiones de alineación y no alineación tienen un impacto en la relación interregional. La UE considera la condena de la invasión rusa como un tema fundamental que debe incorporarse en las relaciones exteriores con todos sus socios, mientras que los países de ALC no estaban dispuestos a definir una posición común y hubieran preferido dejar de lado la cuestión en la Cumbre.

Las interacciones interregionales no solo sirven para identificar puntos en común, sino también para definir la identidad de una región en relación con la otra. En este sentido, la Cumbre UE-CELAC permitió a los países de ALC fortalecer su identidad común como antiguas colonias europeas. La cuestión de las reparaciones por las injusticias de la etapa de la colonización ganó prominencia gracias al presidente de México y señala la necesidad de abordar las afrentas históricas en el contexto de la relación interregional.

De manera más amplia, la cuestión de las identidades regionales también revela que las percepciones importan y son dinámicas. La forma en que los gobiernos y las sociedades de ALC perciben a la UE ha evolucionado desde la Cumbre anterior. Si bien la proximidad cultural permanece intacta, hay menos tolerancia hacia las tendencias paternalistas y se siente la falta de atención que la región ha recibido en la política exterior de la UE en la última década.

Los resultados mixtos de la Cumbre UE-CELAC ofrecen una oportunidad para re-imaginar el interregionalismo entre Europa y América Latina. Ambos lados deberían revisar sus normas e instituciones regionales para abordar las variaciones y desencuentros que surgieron durante la Cumbre. Encontrar perspectivas innovadoras y frescas para abordar desafíos urgentes, como cuestiones ambientales y climáticas, puede ser un elemento fundamental para un sistema de gobernanza global más equitativo y efectivo.

Para que esta visión se convierta en realidad, la UE debe evitar tendencias paternalistas y (neo)extractivistas, mientras que América Latina y el Caribe deben alejarse del nacionalismo centrado en el beneficio económico. Además, el interregionalismo no puede depender exclusivamente de eventos poco frecuentes dominados por líderes nacionales y debe convertirse en un proceso más inclusivo, transparente y democrático. Los vínculos interregionales entre las organizaciones de la sociedad civil ya han surgido en resistencia a la naturaleza jerárquica de las Cumbres y a las negociaciones comerciales en curso.

Las contestaciones no dejan de ser, por lo tanto, un elemento importante para el interregionalismo, pero la movilización de la sociedad civil no debe ser simplemente una reacción a las Cumbres. Los actores de ambos lados –en sentido amplio– deben unirse para definir su propia perspectiva de una asociación más equitativa entre Europa y América Latina y el Caribe.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, María Victoria (2022) *La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe Aprendizajes y desafíos pendientes*. Documento de Trabajo 71/2022 (2da época), Madrid: Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/07/DT_FC_71.pdf
- De Lombaerde, Philippe, Andrew Dunn, Andrea Franco Correa, Geert Haghebaert and Frank Mattheis (2021) *Recovery Paths for Latin America and the Caribbean: Multilateral Partnerships for Building Beyond the Post-COVID Recovery*. United Nations Development Programme: New York. <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/Recovery%20Paths%20for%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf>
- Mattheis, Frank, Dimpho Deleglise & Ueli Staeger (2023) *African Union: The African political integration process and its impact on EU-AU relations in the field of foreign and security policy*. Study requested by the European Parliament's Committee on Foreign Affairs. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2023\)702587](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2023)702587)