

Relaciones Birregionales



Fundación EU-LAC

# El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe

I Concurso de Ensayos EU-LAC sobre la Asociación Birregional



**FUNDACIÓN EU-LAC, 2021**

Große Bleichen 35  
20354 Hamburg, Germany  
[www.eulacfoundation.org](http://www.eulacfoundation.org)

**PUBLICADO POR:**

Fundación EU-LAC

**DISEÑO GRÁFICO:**

Virginia Scardino | <https://www.behance.net/virginiascardino>

ISBN - 978-3-949142-04-8

DOI - 10.12858/0121ES



Federal Foreign Office

Este estudio fue financiado por la Fundación EU-LAC. La Fundación EU-LAC es financiada por sus Estados Miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y Alemania.

El contenido de esa publicación es responsabilidad únicamente de los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene Derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los Derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial.

En tal caso le rogamos se comuniquen con nosotros mediante nuestro correo electrónico: [info@eulacfoundation.org](mailto:info@eulacfoundation.org)

Fundación EU-LAC

# **El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe**

I Concurso de Ensayos EU-LAC sobre la Asociación Birregional



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>VII</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>01</b>
<b>1. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA: ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO</b> María Victoria Alvarez	<b>03</b>
<b>2. LA NUEVA INTEGRACIÓN BIRREGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN TIEMPOS DE LA COVID-19</b> Ana Lucia Vidaurre Valdívía Rodrigo Burgoa Terceros	<b>18</b>
<b>3. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA CRISIS SANITARIA: LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b> Bahía Agustina Gatti Valentina Testa	<b>30</b>
<b>4. EL MULTILATERALISMO DE POST-PANDEMIA: NUEVAS ESTRATEGIAS DE ACERCAMIENTO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL CASO DE LA ALIANZA POR EL MULTILATERALISMO LATINA Y EL CARIBE</b> Lucía Rodríguez Torresi	<b>47</b>
<b>5. INTERREGIONALISMO HÍBRIDO POSTREVISADO: UE-BRASIL • UE-MÉXICO • UE-CHILE</b> Jennifer Saskia Nicole Faber Juan Carlos Aguirre Avaria	<b>61</b>
<b>6. LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE INNOVACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN PUENTE DE CONEXIÓN</b> Débora Jael Salamanca Chávez	<b>76</b>
<b>7. ¿TODOS QUIEREN GOBERNAR EL MUNDO? LA CRISIS DEL COVID-19 Y LAS OPORTUNIDADES BILATERALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b> Xenia Grecia Mejía Chupillón	<b>91</b>

## PRESENTACIÓN

Adrián Bonilla | Director Ejecutivo de la Fundación EU-LAC

La Fundación EU-LAC tiene el placer de presentar la publicación **“I Concurso de Ensayos sobre la Asociación Birregional: El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea – América Latina y el Caribe”**.

Esta publicación es producto de una convocatoria lanzada por la Fundación en agosto de 2020, cuyo objetivo está directamente relacionado con el mandato de la Fundación de “contribuir al fortalecimiento del proceso de asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, a través de la participación de la sociedad civil y otros actores sociales”. En este caso, la contribución provino de jóvenes investigadores que respondieron a la convocatoria enviando excelentes documentos académicos que no sólo aumentan la visibilidad de la asociación birregional, sino que también promueven el conocimiento mutuo.

El tema seleccionado para la primera edición del concurso se enmarca en el contexto de crisis sanitaria y económica desencadenada por la COVID-19 y su impacto en las relaciones internacionales, concretamente en su dimensión multilateral.

El Concurso premió a los tres mejores ensayos\* y otorgó una mención de honor a otros cuatro. Los siete ensayos reunidos en esta publicación fueron evaluados por un jurado conformado por Fundación EU-LAC y por expertas internacionales independientes a los que nos gustaría agradecer: Dra. Merike Blofield, Directora del Instituto de Estudios Latinoamericanos, Instituto Alemán para Estudios Globales y Regionales (GIGA por sus siglas en inglés) y Dra. Elsa Llenderozas, Directora de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Los planteamientos de cada uno de los ensayos ofrecen un análisis y ideas importantes para el actual debate sobre este tema prioritario de la agenda birregional y esperamos que inspiren a más jóvenes a participar en los próximos concursos.

.....  
\* Primer lugar: María Victoria Álvarez: “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el contexto de pandemia: entre el pasado y el futuro”. Segundo lugar: Ana Lucía Vidaurre Valdía Rodrigo Burgoa Terceros. “La nueva integración birregional de América Latina y el Caribe en tiempos de la Covid-19”. Tercer lugar: “Desafíos y oportunidades de la crisis sanitaria: la asociación estratégica birregional Unión Europea - América Latina y el Caribe”.

## INTRODUCCIÓN

Ernesto Jeger | Coordinador de Programas Senior

La obra que aquí se presenta es fruto del Primer Concurso de Ensayos sobre la Asociación Birregional lanzado en agosto de 2020 por la Fundación EU-LAC. Esta iniciativa, que ahora se incorpora de manera recurrente al calendario anual de actividades de la Fundación, tiene como propósito principal recibir ensayos sobre temas de relevancia para la asociación birregional, especialmente documentos académicos de jóvenes investigadores encaminados a aumentar la visibilidad de esta asociación y promover el conocimiento mutuo.

Para la edición del 2020, la temática elegida ha sido **El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea – América Latina y el Caribe.**

La elección del tema fue oportuna y acorde con la actual agenda birregional. En las últimas décadas, el multilateralismo ha ganado protagonismo y ha impuesto nuevas reglas para las relaciones entre los países, lo que ha creado oportunidades para la revisión de los estudios sobre regímenes y organizaciones internacionales, abarcando temas relacionados con la relación entre los aspectos internacionales y el grado de compromiso con las normas multilaterales, así como propuestas para procesos de toma de decisiones más democráticos y transparentes.

Asimismo, la asociación birregional entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, establecida hace más de 20 años, se basa en el compromiso con los derechos fundamentales, el desarrollo sostenible y un sistema internacional sólido basado en normas. Aunque el resultado de esta asociación ha avanzado en diferentes ámbitos, hay varios estudios y análisis que demuestran que la relación birregional está por debajo de su potencial en términos prácticos.

Además, hay que tener en cuenta que la situación actual de la pandemia de Covid-19 ha impuesto nuevos retos para repensar el papel de las instituciones internacionales y nuevas formas de gobernanza mundial. Este amplio debate nos ofrece, a través de la iniciativa del Concurso de Ensayos, la oportunidad de reexaminar las ventajas y el potencial de la asociación estratégica birregional EU-LAC, desde una perspectiva de valores, problemas y soluciones compartidos.

Las organizaciones multilaterales e intergubernamentales son uno de los principales pilares de la Gobernanza Mundial moderna y las dos regiones asumen compromisos y desempeñan un papel relevante en los foros mundiales a través de su participación en una variedad de organismos internacionales.

Como ejemplo concreto, cabe mencionar que los países de América Latina, el Caribe y de la Unión Europea han sido los impulsores de la adopción de importantes acuerdos internacionales como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Con su liderazgo y buenas prácticas pueden ejercer una influencia global positiva en esta década que se prevé ambiciosa para la consecución de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Desde la declaración de la reunión ministerial de Bruselas, de 2018, ambas regiones se han comprometido a “abordar conjuntamente las circunstancias internacionales actuales y los nuevos desafíos mundiales, y a seguir reforzando el multilateralismo\*\*”.

Este compromiso se reiteró en la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en diciembre de 2020. En dicha reunión, organizada por el Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Heiko Maas, para la Presidencia de turno del Consejo de la UE, y presidida por el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP), Josep Borrell Fontelles, los 48 ministros de relaciones exteriores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea allí presentes subrayaron que „una cooperación multilateral reforzada y eficaz no es una opción sino una necesidad para un mundo más igualitario, más resistente y más sostenible\*\*\*”.

De manera específica, los ministros expresaron su intención de priorizar los esfuerzos conjuntos para la modernización de las Naciones Unidas, el fortalecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el apoyo a las iniciativas para hacer frente al COVID-19, como el mecanismo COVAX para la adquisición y distribución equitativa de vacunas. Los ministros también se refirieron a las iniciativas en curso en apoyo de un orden multilateral basado en normas, como la Alianza para el Multilateralismo, lanzada en 2019 por Alemania y Francia.

La construcción de un multilateralismo eficaz y transparente es una preocupación que emerge con fuerza en un contexto de cambios en la política internacional y de deterioro progresivo de la arquitectura multilateral que, aunque se vienen produciendo desde hace tiempo, han confluído con mayor intensidad y han adquirido una nueva importancia desde la crisis pandémica.

Al mismo tiempo, se trata de una gran oportunidad para que las dos regiones colaboren más estrechamente para hacer frente a los grandes retos que comparten y para defender sus objetivos en el ámbito internacional con el peso geopolítico que les corresponde.

En este sentido, desde 2020 la Fundación EU-LAC ha celebrado una serie de eventos con representantes de gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil para debatir la importancia del sistema multilateral en la lucha contra la pandemia y los nuevos retos globales como el cambio climático. El primer concurso de ensayos se suma a esos esfuerzos.

Esta publicación recoge los siete ensayos (los tres ganadores y cuatro menciones de honor), seleccionados por un comité formado por la Fundación EU-LAC y por expertos internacionales independientes. Cabe señalar que todos los ensayos son de autoría o coautoría de mujeres y donde ciudadanas y ciudadanos de cinco países de ambas regiones están representados.

El conjunto de ensayos reunidos en esta obra presenta una base teórica sólida y bien fundamentada, además de aportar ideas innovadoras. El hilo conductor de estos ensayos es la visión compartida de jóvenes investigadores sobre los retos de la revitalización y modernización de las relaciones birregionales, así como la apuesta por el multilateralismo como vía no sólo para renovar estos lazos, sino para reconstruir mejor un mundo post-Covid-19.

### ¡Disfrute de su lectura!

\*\* <https://www.consilium.europa.eu/media/36181/declaration-en.pdf>

\*\*\* <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/eu-lac-communique/2426940>



# 1. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA: ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

**María Victoria Alvarez<sup>1</sup>**

## RESUMEN

La Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) son mutuamente relevantes en sus vínculos externos. Hoy, la pandemia de Covid-19 añade a la vinculación interregional un elemento inesperado que podría convertirse en un factor de acercamiento y renovación. La superación de esta coyuntura depende, y de una forma fundamental, de la cooperación internacional y del multilateralismo efectivo. Se vuelve indispensable que la UE gire su mirada hacia ALC y coopere con ella en términos de igualdad, más allá de las asimetrías en la relación.

El presente ensayo se propone analizar algunas opciones con las que cuentan la UE y ALC para renovar los vínculos interregionales en un momento de aguda crisis socio-económica, ambiental y sanitaria. Luego de examinar las presiones y ventajas del contexto internacional actual, la agenda económica-comercial y los lazos institucionales birregionales, el trabajo incluye algunas sugerencias para que las relaciones entre ambas regiones no permanezcan atrapadas en errores del pasado y logren explotar la coyuntura de la pandemia en favor de nuevas perspectivas futuras.

## INTRODUCCIÓN

Los lazos políticos, económicos y culturales entre América Latina y el Caribe (ALC) y Europa se remontan al siglo XV con el inicio de la colonización española. Mucho más recientemente, a mediados del siglo XX, el nacimiento del proceso de integración europea permitió conducir esos lazos a una nueva dimensión. Esas relaciones se institucionalizaron en los años ochenta y actualmente cuentan con un importante acervo acumulado de acuerdos subregionales y bilaterales y de múltiples instancias de diálogo y cooperación.

Pero la realidad internacional cambia constantemente y a gran velocidad. Si en los primeros años del siglo XXI observábamos la declinación de la Unión Europea (UE) y el auge de ALC, y con ello, la posibilidad de una asociación equilibrada entre “iguales” (Gardini y Ayuso 2014, 19), posteriormente las condiciones se volvieron desfavorables para “una relación más estrecha con una UE inmersa en una crisis existencial” que se encontraba “con una América Latina menos triunfalista y atrapada en la evolución cíclica de los precios de las materias primas” (Ayuso y Gratius 2016, 251).

.....  
1. Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario UNR (Argentina).

Hoy, la pandemia de Covid-19 ha añadido a la vinculación interregional un elemento inesperado que podría resultar un factor de división, pero que también podría convertirse en un factor de acercamiento y renovación de la misma. La crisis del coronavirus ha demostrado la interdependencia entre ALC y la UE. Los primeros casos en ALC no provinieron de Wuhan, sino de Italia y España.

Resulta difícil encontrar algún asunto en el ámbito de las relaciones entre regiones que haya hecho correr tantos ríos de tinta como los vínculos entre la UE y ALC. Estos lazos han sido profusamente estudiados desde diferentes ángulos. Enfoques arraigados como el regionalismo comparado (Börzel y Risse 2009, A. Malamud 2010, Nolte y Weiffen 2020) y el interregionalismo (Gardini 2018, Gardini y A. Malamud 2016, Hänggi, Roloff y Rüländ 2006, Sanahuja 2007) se han desarrollado a la par de otras perspectivas, como la gobernanza global (Ayuso, Gratius y Serbin 2018, Kanner 2005, Ruano 2018) o la política exterior (Ayuso 1996, Gratius y Sanahuja 2010, Roy 2013)<sup>2</sup>. Este ensayo se inclina por el enfoque del interregionalismo, uno de los más utilizados en la literatura especializada. En un sentido amplio, el interregionalismo refiere a “una situación o un proceso por el cual dos (o más) regiones interactúan entre sí” (Söderbaum y Van Langenhove 2005, 257).

A los propósitos del presente trabajo, optamos por partir de una combinación de premisas. La perspectiva teórica institucionalista liberal del interregionalismo enfatiza los esfuerzos de los Estados por cooperar con el objetivo de manejar, en la medida de lo posible, la compleja interdependencia a nivel global e interregional (Hänggi 2000). La visión institucionalista liberal se puede combinar con el enfoque realista del interregionalismo, concentrado en la dinámica de rivalidades y los intentos de lograr equilibrios en un contexto dominado por diferentes actores (Hänggi 2000). Ambas visiones son complementarias como punto de partida para realizar un análisis de las relaciones ALC-UE en el actual contexto.

Frente a una pandemia como la del Covid-19, que, por sentido propio, implica un fenómeno que trasciende fronteras, los Estados se vuelven vulnerables sin excepción, aunque algunos tengan mayores recursos que otros para enfrentarla. La coyuntura crítica, a su vez, conduce al reacomodamiento de los actores y a la reformulación de agendas y prioridades. Por lo tanto, la pandemia podría dotar de nuevo significado a cuestiones que se daban por sentadas en la vinculación birregional y reajustar posiciones frente a las otras presencias políticas internacionales en un mundo crecientemente bipolar.

El interrogante de este ensayo gira en torno a qué desafíos y oportunidades crea la situación crítica actual para las relaciones euro latinoamericanas y caribeñas en un contexto global caracterizado por la urgencia de la pandemia. El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección abordamos las presiones que el escenario internacional actual ejerce sobre UE y ALC como también, naturalmente, las ventajas que ofrece. En la segunda sección identificamos aspectos relevantes de la agenda birregional comercial y económica, mientras que en la tercera planteamos algunos rasgos de los vínculos birregionales en el plano institucional, con énfasis en el papel de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El trabajo incluye algunas sugerencias para que las relaciones birregionales no permanezcan atrapadas en errores del pasado y logren explotar la coyuntura de la pandemia en favor de nuevas perspectivas futuras.

.....

2. Las referencias bibliográficas de este párrafo son ilustrativas de la profusa literatura sobre el tema, sin poseer ningún tipo de pretensión de exhaustividad.

## EL CONTEXTO ESTRATÉGICO GLOBAL

El contexto global puede caracterizarse por una bipolaridad en ascenso. La atracción que ejercen dos polos de poder, EE.UU. en el Atlántico, y China en el Pacífico, explica gran parte de las dinámicas vigentes en el escenario internacional. Todo ello en el marco de una globalización en crisis, que se manifiesta con claridad a partir de la crisis financiera mundial de 2008-2009 y cuya gobernanza se encuentra en un momento extremadamente frágil.

El interregionalismo puede ejercer importantes funciones de equilibrio (balancing) (Rüland 2001). En ese marco, es posible pensar al interregionalismo euro-latinoamericano como permitiendo establecer “contrapesos” en relación a EE.UU. y a China. Con el gobierno de Trump quedaron atrás los tiempos en que la UE adoptaba la estrategia de bandwagoning y de alianza con EE.UU. La complejidad del momento ubica a la UE en una encrucijada al haber “perdido” en cierto sentido a un aliado natural como EE.UU. al mando de Trump, y no poder inclinarse hacia el eje Pacífico liderado por China, un “rival sistémico” en el escenario internacional (Comisión Europea 2019a, 1). Estas vicisitudes podrían transformarse en un aliciente para los países europeos en favor de la renovación de sus lazos con ALC, lazos que carecen de niveles de conflictividad en comparación con otras regiones (Gratius 2015).

Por el lado latinoamericano, la lectura no difiere, en el sentido de que la región también se encuentra “tironeada” por los dos polos de poder mundial, aunque con diferencias entre subregiones y países. Existe una agenda de coincidencia con los países europeos que podría generar una estrategia de soft balancing frente a la potencia hegemónica tradicional en ALC y a actores con ímpetu de dominio como China. En efecto, la UE no es sólo una alternativa a EE.UU. sino también a China, que es un competidor de la UE en el mercado latinoamericano. El acercamiento a la UE es beneficiosa al brindarle a ALC una opción frente a la hegemonía benevolente de EE.UU., por un lado, y a la dependencia económica de China, por otro.

Al compartir valores, tradiciones e intereses sin aspiraciones hegemónicas, la UE es un importante socio de la región y un contrapeso a otros socios externos. Más aún, teniendo en cuenta que tanto EE.UU. como China han tenido grandes dificultades para gestionar y superar la crisis sanitaria, económica y social que implica la pandemia, es lógico considerar como una opción óptima para la UE y ALC el reforzamiento de la cooperación mutua, más allá de las formas y los instrumentos que esta cooperación envigorizada requiera.

Incluso, en términos más amplios y a largo plazo, una reorganizada articulación birregional UE-ALC contribuiría a presentar modos alternativos de gobernanza a nivel global. Una agenda renovada de motivaciones e intereses entre la UE y ALC –basada en una visión plural– constituiría una prueba fehaciente de que otros tipos de relacionamiento y otras formas de articulación de un orden mundial son posibles. Era la propia Comisión Europea quien hacía suyo este anhelo al afirmar, antes de la aparición de la pandemia, que “La asociación UE-ALC debería ocupar un lugar más destacado a nivel mundial y mejorar la protección y el suministro de bienes públicos mundiales, también a través de posiciones conjuntas en los foros multilaterales” (Comisión Europea 2019b, 14).

## LA ECONOMÍA Y EL COMERCIO: LA AGENDA BIRREGIONAL

Aunque las vinculaciones UE-ALC se hallen favorecidas por un rico acervo y legado cultural, histórico y político, es en el ámbito económico-comercial donde la UE ha conseguido –no sin obstáculos– resonantes logros. Teniendo en cuenta la conclusión de las negociaciones para el acuerdo comercial entre la UE y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de mediados de 2019, la UE ha firmado acuerdos de asociación, libre comercio o políticos con la casi totalidad de los Estados latinoamericanos y caribeños, sin contar Bolivia y Venezuela.

Las economías europeas y latinoamericanas están estrechamente interconectadas. La UE es el tercer socio comercial más importante de ALC; el comercio total de mercancías aumentó de 185.500 millones de euros en 2008 a 225.400 millones en 2018, y el comercio de servicios se elevó a casi 102.000 millones de euros en 2017 (Comisión Europea 2019b). Por su parte, el stock de inversión extranjera directa (IED) de la UE-27 en ALC asciende a 758.000 millones de euros; más que el total de la IED de la UE en China, India, Japón y Rusia juntos (Borrell 2020). Además, la UE es el mayor proveedor de cooperación al desarrollo a ALC (Comisión Europea 2019b).

Pero el crecimiento de ALC sigue siendo dependiente de las fluctuaciones y los vaivenes del exterior. Históricamente, las tres principales variables que han empujado o debilitado el crecimiento en la región son: los precios de las materias primas, las condiciones de liquidez internacional y el dinamismo del comercio internacional. Las tres se estaban volviendo cada vez más adversas en los últimos tiempos, y la pandemia de Covid-19 no ha hecho más que crear mayor presión sobre ellas.

ALC venía creciendo a paso lento desde mucho antes que la pandemia descendiera sobre la región en marzo de 2020. La llegada del coronavirus provocará un retroceso de diez años. Según cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ALC tendrá el mismo nivel de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita que en 2010. “Será una nueva década perdida” comenta Daniel Titelman, director de la División de Desarrollo Económico del organismo (Barría 2020).

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2020a), el comercio internacional de ALC tendrá una pronunciada caída de 23% en 2020, más de la registrada durante la crisis financiera de 2009, como consecuencia de los efectos económicos derivados de la pandemia. Las cifras negativas en el ámbito comercial y económico tienen implicancias patentes y dolorosas: la CEPAL proyecta que el número de personas en situación de pobreza se incrementará en 45,4 millones en 2020, con lo que el total de personas en esa condición pasaría a 230,9 millones en 2020, es decir, el 37,3% de la población latinoamericana (CEPAL 2020b, 10). Dentro de ese grupo, el número de personas en situación de pobreza extrema pasaría a 96,2 millones de personas en 2020, cifra que equivale al 15,5% del total de la población (CEPAL 2020b, 11).

Un escenario de mayor inequidad y mayor pobreza –y pobreza extrema– eventualmente generaría enormes desafíos a la cohesión social y a la gobernabilidad democrática de ALC. Asimismo, ejercería presión para ubicar nuevamente en un primer plano a las necesidades de desarrollo y de ayuda al desarrollo entre los temas dominantes de la agenda birregional – asuntos prioritarios de la relación hace unas décadas– y para regresar a lógicas tradicio-

nales de cooperación internacional, justamente cuando la agenda de asociación era cada vez más amplia e intentaba responder a retos cada vez más complejos.

Si los países de ALC inician una nueva “década perdida”, ello no solamente resultaría en perjuicio de la región sino también de los mismos europeos, quienes tienen en ALC potentes intereses políticos pero también económicos y comerciales. Por consiguiente, encontramos allí importantes incentivos, más allá de la tradicional invocación a los valores compartidos, para que la UE colabore estrechamente con los países latinoamericanos en esta coyuntura de crisis pandémica.

El lamentable retroceso de ALC en términos de inequidad social y de pobreza al que ya aludimos, podría volver deseable el regreso de la cooperación bilateral y otros instrumentos multilaterales. En este contexto, la UE debería reforzar el enfoque cooperativo y basado en normas que impulsa su política exterior. Si alguna lección deja la pandemia es que, aunque las fronteras nacionales retornen para proteger a los ciudadanos, los procesos de globalización suponen una creciente demanda de satisfacción en un nivel por encima de los Estados.

## LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES

Las relaciones interregionales se institucionalizaron en los años ochenta y actualmente cuentan con un importante acervo acumulado de acuerdos subregionales y bilaterales. Existe “un gran número de instancias y canales de diálogo, concertación y cooperación, de distinto alcance y relevancia, con el propósito de conformar la asociación estratégica birregional” (Sanahuja 2007, 1).

El diálogo político UE-ALC, en particular en su dinámica intergubernamental<sup>3</sup>, está subordinado a la cambiante realidad de la integración latinoamericana. Los interlocutores de la UE en ALC, más allá del diálogo birregional propiamente dicho, han sido las subregiones: MERCOSUR, Comunidad Andina, y América Central, y los países con los que hay Acuerdos de Asociación vigentes, es decir, Brasil, Chile y México.

En los primeros años del siglo XXI, frente a la creciente debilidad del Grupo de Río como interlocutor político regional y contraparte de la UE, el mapa de la integración latinoamericana repensado en un diseño post-liberal (Da Motta y Ríos 2007; Sanahuja 2010), o post-hegemónico (Riggiozzi y Tussie 2012), permitió un reajuste del diálogo político, adaptándolo a los esquemas que realmente funcionaban en ese ámbito.

Por ello, puesto que el Grupo de Río no cumplía ni con las expectativas latinoamericanas iniciales ni con la aspiración europea de representar el conjunto de la región, dejó de ser un interlocutor válido (Gratius 2007), y fue reemplazado por la CELAC, conformada por 33 países. Con el nacimiento de la CELAC, la UE lograba contar con un portavoz legítimo de la región. El esquema UE-CELAC funcionaba concentrando en un solo mecanismo las cumbres de la UE con el extinto Grupo de Río y las cumbres birregionales UE-ALC.

.....  
3. También existen instancias de diálogo para actores no estatales, incluyendo fundamentalmente parlamentos, organizaciones de la sociedad civil, y empresas.

Sin embargo, una década después del surgimiento de esquemas de cooperación e integración en clave post-liberal o post-hegemónica, desde 2015 se asiste a fuertes movimientos en detrimento de su supervivencia (Alvarez 2019). El escenario del regionalismo latinoamericano actual cuenta con algunos esquemas subregionales resistiendo en el horizonte (MERCOSUR, Comunidad Andina, Alianza del Pacífico), otros agonizando (Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR y Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) y, finalmente, otros esforzándose por materializarse (Foro para el Progreso de América del Sur - PROSUR). La propia UE comprendía la seriedad de estos desarrollos cuando afirmaba que la región latinoamericana “ha perdido capacidad de actuar colectivamente, al haber desmantelado parte de sus organizaciones regionales a causa de la polarización y la fragmentación política” (EEAS 2020).

En efecto, a nivel regional, la CELAC se mantiene gravemente fracturada entre sus miembros, a causa de las diferencias en torno a la situación en Venezuela. Es el accionar externo<sup>4</sup> del organismo una de las dimensiones más afectadas por esta parálisis. Adicionalmente, un “peso pesado” como Brasil decidió suspender su membresía en enero de 2020, como resultado de la heterodoxa política exterior de Jair Bolsonaro.

Los países europeos y latinoamericanos llevan cinco años sin confluír en una cumbre. La última cumbre de la CELAC con la UE se realizó en Bruselas en 2015. La que debía realizarse en El Salvador en octubre de 2017 se suspendió y, finalmente, se celebró a nivel ministerial en julio de 2018 en Bruselas. El diálogo de la UE con el Grupo de Río se continuó por más de 20 años; con la CELAC solo contó con dos cumbres.

La representatividad y legitimidad de la CELAC están en entredicho. Algunos elementos de debilidad institucional atentan contra ella: no es una organización internacional con personalidad jurídica propia, ni tampoco una institución de la integración regional. Este minimalismo institucional fue beneficioso para lograr cierta flexibilidad y márgenes de maniobra en pleno auge del esquema, pero actualmente es un factor que juega en contra de su resiliencia y relevancia. La depreciación del diálogo UE-CELAC no es solo perceptible para Europa sino que la declaración de la última reunión de Ministros y Vice ministros de Asuntos Exteriores de los países de la CELAC en México aludió a la posible realización de una cumbre con China pero en ningún momento mencionó a la UE (C. Malamud 2020).

Fracturada internamente y debilitada externamente, la CELAC es una institución “agonizante” (C. Malamud 2020, 1), y que se ha mostrado incapaz de reaccionar ante los desafíos de la pandemia (Ayuso 2020). Los países latinoamericanos presentaron respuestas descoordinadas a una amenaza común y han adoptado estrategias muy diferentes. Muchos de los esquemas de cooperación e integración de ALC deberían haber articulado una cooperación regional o subregional pero están paralizadas a consecuencia de tendencias polarizadoras (Soler i Lecha 2020).

La destrucción de una arquitectura regional sólida era anterior a la aparición del coronavirus, como hemos mencionado, pero sus consecuencias se manifestaron aún con más fuerza, si se quiere, como expresión de la ineficacia de la región para dar respuestas colec-

.....  
4. La CELAC asume la interlocución con otros países y grupos regionales. Destaca entre ellos el Diálogo de la CELAC con la UE, el Foro CELAC-China, el Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusia, y los acercamientos con la República de Corea, los Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón.

tivas. Según Ríos Sierra (2020), con la excepción del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Organización Panamericana de Salud (OPS), apenas es posible encontrar compromisos regionales más allá del intercambio de información o la preocupación por la reactivación económica.

La región de ALC afronta la situación de pandemia desprovista de espacios comunes de consenso y cooperación. El fin de un ciclo expansivo de la economía, sumado a una estructura social descalabrada, con necesidades acuciantes irresueltas, no representa el mejor escenario para hacer frente a la situación de alerta sanitaria. La superación de esta coyuntura depende, y de una forma fundamental, de la cooperación internacional y del multilateralismo efectivo.

## ALGUNAS SUGERENCIAS PARA UNA AGENDA DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

### Refuerzo de la cooperación

Hace unos años, en plena crisis del euro, la Comisión Europea decidió suprimir la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta. De ellos, ocho eran países ALC que se “graduaron” como receptores de ayuda de la UE (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela<sup>5</sup>) a partir de 2014. La lógica de “graduación” se observó también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) (Sanahuja 2012).

Tal vez sea el momento de revisar la cuestión de la concesión de preferencias generalizadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El empeoramiento del ingreso per cápita de muchos países de ALC en los últimos años, agravado en forma manifiesta por la pandemia, como hemos explicado, debería inspirar una revisión del generoso –pero unilateral– SPG de la UE.

Incluso en el mismo ámbito en el que durante décadas la UE tuvo un papel predominante, la cooperación para el desarrollo, se deberían ver alteradas las prioridades. La respuesta nacional al coronavirus limita el alcance de las políticas que intentan paliar sus efectos. Ello requiere pensar a la cooperación birregional en términos mucho más amplios que la habitual ayuda al desarrollo. Ya con anterioridad a la aparición del Covid-19, la Comisión Europea abogaba por “un enfoque ambicioso e innovador que vaya más allá de la lógica tradicional donante-beneficiario” (Comisión Europea 2019b, 2). Se trata de cooperar desde una visión más horizontal de trabajo conjunto para poder responder colectivamente a lo que es en sí un problema común.

En ese marco, el nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI), aún en discusión, abre oportunidades para establecer formas avanzadas de asociación con ALC. Deja atrás, en parte, la “graduación” y estará abierto a todos los países de ALC, aunque no en todas las modalidades. En particular, prevé montos importantes para la financiación combinada (blending) y el apoyo a la inversión (Berbey Álvarez, 2020).

.....  
5. Venezuela y los países afectados por la crisis de Venezuela se benefician desde 2018 de apoyo humanitario y de emergencia.

Al menos dos frentes de actuación en conjunto entre la UE y ALC son identificables. En el corto plazo, acciones encaminadas hacia la necesidad de paliar las consecuencias económicas inmediatas de la pandemia, y en el mediano y largo plazo, la refinanciación de las economías latinoamericanas para la reorientación de los modelos de desarrollo.

El anuncio, en abril de 2020, del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, en el sentido de que la UE –a pesar de sus propias dificultades internas– respondería a la pandemia en ALC con un total de 918 millones de euros como parte de la respuesta global en apoyo a los esfuerzos de los países socios para gestionar el coronavirus (EEAS 2020), concurriría a atenuar el impacto del corto plazo.

El segundo tipo de ayuda debería permitir salvaguardar el tejido empresarial y el empleo, fortalecer los sistemas de salud y la educación, y evitar retrocesos en la equidad de género, así como contribuir a realizar las inversiones necesarias para retomar un crecimiento sostenible e incluyente en un escenario post-pandemia. Sería propicio identificar, tal como indica el gobierno español, “iniciativas y acciones concertadas en el G20 y otros foros con el objeto de facilitar el acceso a la financiación y alivio de la deuda frente a la crisis” (Pérez 2020). Frente al riesgo de una nueva crisis de deuda soberana, ambas regiones pueden trabajar conjuntamente “en el G20 y las instituciones financieras multilaterales para que exista más espacio fiscal para evitar el colapso sanitario, el desplome económico y una grave crisis social” (EEAS 2020).

## UNA AGENDA LIMITADA PERO EFICAZ

El surgimiento de la pandemia de coronavirus demostró, en forma dramática, la necesidad de impulsar la agenda latinoamericana y de renovar su contenido para que abandone su énfasis en temas que dividen aguas como la situación en Venezuela, y pase a movilizar una intención más proactiva. Pero, al mismo tiempo, la propia agenda birregional podría aprovechar la “ventana de oportunidad” (Borrell 2020) que presenta la pandemia para impulsar transformaciones largamente ansiadas.

Sería recomendable crear una nueva coordinación temática entre los diferentes diálogos entre la UE y ALC. Este llamado a responder al desafío de coordinación entre los distintos foros de diálogo no es nuevo. Pero hoy, la pandemia de Covid-19 podría convertirse en el punto focal para reencauzar las relaciones de manera de reducir la dispersión de temas y contrapartes.

La dimensión sanitaria, prácticamente ausente en la relación birregional hasta ahora, debe pasar a tener un lugar destacado. Se trata de un tema que requiere de foros especializados para forjar consensos, pero tiene el beneficio añadido de que goza de ramificaciones transversales e involucra a todo tipo de actores de las dos regiones. La pandemia provee una ilustración clara de la constelación de temas que surgen de la intersección entre salud, recursos financieros, comercio, política y economía. En este sentido, y para lograr una mayor legitimidad –y eficacia– del diálogo, parece fundamental involucrar más sistemáticamente a actores sociales y económicos.

La crisis COVID-19 también demuestra que, cuando se trata de enfermedades infecciosas, la salud debe ser definida como un bien público global, que necesariamente requiere de la cooperación multilateral efectiva. Es esencialmente en estos nuevos temas de cooperación conjunta, como la salud pública, donde un posible aprovechamiento de la cooperación eu-



ropea puede ser más palpable para el progreso de la región latinoamericana y caribeña que en los “viejos” temas de comercio y ayuda al desarrollo, aunque el enorme retroceso social en ALC obligue a retomar estos temas en el corto plazo. Aun si este es el caso, como hemos expuesto, existen fuertes incentivos para que ello ocurra como socios en pie de igualdad.

## ¿CELEBRAR CUMBRES O NO CELEBRAR CUMBRES?

El interregionalismo UE-ALC se caracterizaba, en gran medida, por cumbres que establecían la agenda política para la mayoría de los demás mecanismos de cooperación interregional (Gardini y Ayuso 2015). Además de los limitados resultados prácticos, las cumbres a menudo plantean desafíos a los líderes, los servicios diplomáticos y los actores nacionales en términos de tiempo, energía, dinero, costos de oportunidades y una agenda diluida y abultada (Gardini y Ayuso 2015). Para muchos observadores, era evidente cierta “fatiga” en la relación birregional producto de sucesivas cumbres sin grandes resultados tangibles.

De todas maneras, no se trata de caer en el habitual debate sobre la utilidad de las cumbres euro-latinoamericanas. Claramente, las cumbres permiten otorgar visibilidad e impulso político a los lazos entre ambas regiones. Cabe imaginar dos posibles caminos para retomar la actividad conjunta en el marco del diálogo birregional al más alto nivel. La primera (y más recomendable) sería una renovada apuesta por el diálogo grupo a grupo, realizando esfuerzos diplomáticos para que Brasil regrese a la CELAC durante el mandato de Bolsonaro o esperar a las nuevas elecciones presidenciales brasileñas en 2022. También la UE podría continuar la cooperación con CELAC pese a la suspensión temporal de la participación brasileña y las fracturas internas persistentes en el esquema, siendo que no ha sido desmantelado como otras instancias (e.g. UNASUR).

La segunda opción, menos deseable, sería abandonar el esquema de diálogo UE-CELAC sustituyéndolo por un diálogo más difuso con los países de ALC. Esta parece ser la línea asumida recientemente por los países europeos. Alemania se ofreció a organizar una conferencia ministerial UE-ALC en Berlín en diciembre de 2020. Según el Alto Representante, esta iniciativa podría poner en marcha una nueva dinámica de participación de alto nivel (Borrell 2020). En marzo, en una declaración conjunta de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, se instaba a “la realización urgente de una Reunión Ministerial UE-ALC por video conferencia, o preferiblemente de una Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno UE- ALC [...] que establezca una cooperación reforzada para hacer frente a la pandemia del COVID-19 en los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe” (EuroLat 2020). Ni este comunicado ni la invitación alemana mencionaban a la CELAC, obviando al interlocutor privilegiado de la UE en ALC hasta hace relativamente poco.

Ya con anterioridad a la aparición de la pandemia varios expertos señalaban la necesidad de repensar el diálogo con la CELAC. Esto significaría aceptar la idea de sustituir la agenda demasiado amplia y genérica de UE-CELAC, y, por lo tanto, inabarcable, por agendas específicas. Inclusive sería posible pensar que las relaciones permanezcan a nivel ministerial (Serbin y Serbin Pont 2019). Ello no es necesariamente una mala noticia en sí misma. Tal vez sea ilusorio creer en este momento que se pueden concretar iniciativas viables a través de cumbres con agendas políticas profusas. Si bien la pandemia dejó en claro que es necesaria y urgente la cooperación entre ambas orillas del Atlántico, el debilitamiento del regionalismo en ALC crea incentivos para un enfoque pragmático.

## COOPERACIÓN “À LA CARTE”

Las tendencias descritas anteriormente podrían conducir a la consolidación de una red a diferentes niveles de geometrías variables. Que los países de la UE y de ALC tengan que adecuarse a una geometría variable en las relaciones birregionales no constituye una novedad, sino que, por el contrario, ya estaba prevista en la estructura de la asociación estratégica. De hecho, junto a las formas de relación en el ámbito político y de cooperación a nivel birregional, coexisten desde hace décadas también los patrones de relaciones subregionales y los de relación bilateral. Si bien algunos lazos están en un momento de mayor dinamismo (SICA, México, Chile) que otros<sup>6</sup>, ello no desvirtúa el hecho de que esta cooperación en diferentes grados y entre diversos actores puede resultar eficaz ante las incertidumbres de la post-pandemia.

Por supuesto, el diálogo entre la UE con subregiones y países individuales tradicionalmente han sido coordinadas a través de las instancias mayores a nivel regional e interregional. Ningún nivel o instancia de diálogo debe ignorarse o relativizarse. Tanto el diálogo con países individuales, con subregiones o birregional es válido siempre y cuando se logren sinergias y complementaciones en base a temas puntuales, como hemos indicado.

En el documento “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común” (Comisión Europea 2019b) se reiteraba la idea de una relación de “geometría variable” con vías más flexibles y abiertas de colaboración respecto a la tradicional dinámica de las cumbres birregionales UE-CELAC y su lógica de “mínimo común denominador”, que exigía el acuerdo de todos. Asimismo, reconocía la diversidad de ALC, lo que supone avanzar más con los países y grupos que quieran y puedan intensificar su compromiso (Comisión Europea 2019b).

La reunión ministerial de 18 países europeos y latinoamericanos<sup>7</sup> por iniciativa de Francia, España y la UE realizada el 10 de julio de 2020 es un buen ejemplo. En ella, de manera importante, los países consideraron necesario “extraer las enseñanzas de la crisis y prevenir las consecuencias más perjudiciales a medio y largo plazo” (Francia Diplomacia 2020). Para ello harán un balance de su cooperación “en materia de investigación médica, biológica y farmacéutica con el fin de identificar de qué manera puede ser reforzada.” Y realizaron un llamamiento a mantener un diálogo regular y a convocar “a los demás Estados interesados de ambas regiones a sumarse” (Francia Diplomacia 2020).

Asimismo, el Presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, convocó un encuentro en junio para apoyar a los países latinoamericanos en su esfuerzo por enfrentar el impacto socioeconómico de la pandemia. La conferencia “Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la COVID-19” fue celebrada por video-conferencia y asistieron los mandatarios de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Barbados –en representación de la Comunidad del Caribe– además de máximos representantes de instituciones financieras internacionales y regionales (La Moncloa 2020). Esta es una muestra clara de interlocución hispanoamericana, que

.....

6. Por ejemplo, la UE no celebra cumbres con Brasil desde 2014.

7. Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Ecuador, Eslovenia, España, Francia, Italia, México, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, Suecia.

no reemplaza al diálogo UE-ALC, pero que puede activarlo, complementarlo y/o enriquecerlo ante el contexto de pandemia.

Tal como argumentan Serbin y Serbin Pont (2019), un escenario intermedio entre la declinación y la fragmentación por un lado, o la asociación estratégica global por el otro, incluye un interregionalismo selectivo o à la carte. Es decir, “las relaciones interregionales avanzan, pero sólo parcialmente, en algunos sectores específicos y con alianzas de geometría variable” (Serbin y Serbin Pont 2019, 72). En esta línea, es posible imaginar espacios donde armonizar las parcialmente modificadas prioridades de la agenda birregional, colocando el énfasis en los desafíos de corto y mediano plazo originados por la pandemia.

## REFLEXIONES FINALES

Antes de la aparición del coronavirus Covid-19, el panorama de las relaciones UE-ALC se encontraban en un momento de estancamiento por múltiples factores, tanto internos como externos a cada región. La pandemia vino a complejizar aún más estos vínculos. Sin embargo, el escenario de pandemia y post-pandemia puede ser un potencial contexto de renovado entendimiento y cooperación si los actores a ambos lados del Atlántico logran captar las ventajas de la relevancia estratégica mutua en medio de una bipolaridad ascendente.

La coyuntura institucional europea podría contribuir a este reforzamiento, dado que el nuevo Alto Representante es de nacionalidad española –y sabemos que tradicionalmente España ha sido un actor europeo clave en las relaciones con ALC<sup>8</sup> y que el Consejo es presidido, en el actual semestre, por Alemania –país interesado en avanzar algunas cuestiones de la agenda UE-ALC, por ejemplo, la ratificación del acuerdo UE-MERCOSUR–, y en el primer semestre de 2021 lo será por Portugal –otro aliado europeo del reforzamiento de los vínculos con ALC. La confluencia en altas funciones de Estados miembros con interés en mantener y desarrollar las relaciones euro-latinoamericanas no debería ser desaprovechada, de manera de avanzar con la agenda birregional reformada en el corto plazo.

Es justamente durante estos meses y los próximos donde las necesidades urgentes deberán ser atendidas. Los esfuerzos en esta primera etapa deberán ubicarse en paliar el impacto inmediato económico y social de la pandemia. La perspectiva de millones de nuevos pobres y pobres extremos en ALC debería ser suficiente aliciente para una UE activa en el re- direccionamiento de recursos adicionales hacia la región, y a una mayor flexibilidad para hacer frente a los retos coyunturales y aprovechar al máximo las oportunidades de la asociación birregional.

Como afirma el Alto Representante en referencia a la UE y ALC, “esta crisis nos ha vuelto a recordar que nuestra resiliencia depende también de la cooperación internacional. De esta crisis, solo saldremos unidos” (EEAS 2020). Más allá de los errores y altibajos del pasado, la pandemia de Covid-19 podría convertirse en la excusa para reactivar los lazos y renovar la cooperación en términos de trabajo conjunto, no solo en lo inmediato sino también en un impulso de largo aliento.

.....  
8. Obviamente, sin desconocer que, en referencia a los Comisarios, “Los Estados miembros respetarán su independencia y no intentarán influir en ellos en el desempeño de sus funciones” (art. 245 TFUE).

## REFERENCIAS

- **Alvarez, María Victoria. 2019.** “El regionalismo post-liberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? Los casos de ALBA, UNASUR y MERCOSUR”, *Revista de Relaciones Internacionales* 92, n° 2, 1-20.
- **Ayuso, Anna. 1996.** “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 32, 147-164.
- **Ayuso, Anna. 2020.** “Desigualdad en América Latina frente a la crisis del coronavirus”, *CIDOB opinión* 619. Acceso el 10 de octubre de 2020. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/america\\_latina/desigualdad\\_en\\_america\\_latina\\_frente\\_a\\_la\\_crisis\\_del\\_coronavirus](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/america_latina/desigualdad_en_america_latina_frente_a_la_crisis_del_coronavirus)
- **Ayuso, Anna y Susanne Gratius. 2016.** “América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?”. *Pensamiento Propio* n° 44, 249-292.
- **Ayuso, Anna, Susanne Gratius y Andrés Serbin. 2018.** “América Latina y el Caribe y la Unión Europea ante la globalización y la gobernanza global”. En: *¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?*, coordinado por Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont, 3-13. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- **Barría, Cecilia. 2020.** “Coronavirus en América Latina: los países en que se prevén las mayores caídas económicas este año (y los que serán menos golpeados)”. 21 de julio, BBC. Acceso el 2 de octubre de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53438543>
- **Berbey Álvarez, Aránzazu. 2020.** “Entrevista al Dr. José Antonio Sanahuja Perales”, *Prisma Tecnológico* 11, n.º 1, 11-14. Acceso el 4 de septiembre de 2020. <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/prisma>
- **Borrell, Josep. 2020.** “Latin America-Europe: the ‘other’ transatlantic relationship”. 19 de octubre. Acceso el 22 de octubre de 2020. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87216/latin-america-europe-%E2%80%99other%E2%80%99-transatlantic-relationship\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87216/latin-america-europe-%E2%80%99other%E2%80%99-transatlantic-relationship_en)
- **Börzel, Tanja y Thomas Risse. 2009.** “Diffusing (Inter-). Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration”. KFG Working Paper N° 7. Berlín: Freie Universität.
- **CEPAL. 2020a.** “Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística”. Acceso el 3 de septiembre de 2020. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497_es.pdf)
- **CEPAL. 2020b.** “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”. Acceso el 3 de septiembre de 2020. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf)

- **Comisión Europea. 2019a.** “Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook”, JOIN(2019) 5 final, 12.3.2019.
- **Comisión Europea. 2019b.** “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”, JOIN(2019)6 final/2, 3.5.2019.
- **Da Motta, Pedro y Sandra Ríos. 2007.** “O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”. Serie Comercio Internacional 62, Santiago de Chile: CEPAL.
- **EEAS. 2016.** “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”. 15 de diciembre. Acceso el 19 de septiembre de 2020.  
[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/17304/A%20Global%20Strategy%20for%20the%20European%20Union's%20Foreign%20and%20Security%20Policy](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/17304/A%20Global%20Strategy%20for%20the%20European%20Union's%20Foreign%20and%20Security%20Policy)
- **EEAS. 2020.** “La UE y América Latina y el Caribe: aunar esfuerzos frente a la COVID-19”. 24 de abril. Acceso el 20 de septiembre de 2020.  
[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77875/LA-ue-y-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-la-covid-19\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77875/LA-ue-y-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-la-covid-19_en)
- **EuroLat. 2020.** “Declaración de 30 de marzo de 2020 de los Copresidentes de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) sobre la pandemia del COVID-19”. Acceso el 1 de octubre de 2020.  
[https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/declarations/covid-19/1202152ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/declarations/covid-19/1202152ES.pdf)
- **Francia Diplomacia. 2020.** “Declaración de los ministros de Asuntos Exteriores de dieciocho países de Europa, América Latina y el Caribe, y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad – COVID-19”. Acceso el 20 de septiembre de 2020.  
<https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/america/eventos/article/declaracion-de-los-ministros-de-asuntos-exteriores-de-dieciocho-paises-de>
- **Gardini, Gian Luca. 2018.** “Introduction. Interregionalism and the Americas”. En: *Interregionalism and the Americas*, editado por Gian Luca Gardini, Simon Koschut y Andreas Falke, xi-xxiii. Lanham: Lexington Books.
- **Gardini, Gian Luca y Anna Ayuso. 2015.** “EU-Latin America and Caribbean Interregional relations: complexity and change”, *Atlantic Future Scientific Paper* 24.
- **Gardini, Gian Luca y Andrés Malamud. 2016.** “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique – With a Transatlantic Focus”. *Atlantic Future Working Paper* 38.

- **Gratius, Susanne. 2007.** “Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda”. En: *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, editado por Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja, 63-88. Madrid: Fundación Carolina.
- **Gratius, Susanne. 2013.** “Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma”, Documento de Trabajo n° 116, Madrid: Fride.
- **Gratius, Susanne. 2015.** “Latin America’s Relations with Europe. A Stable but Limited and Fragmented Partnership”. En: *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 223-234, Nueva York: Routledge.
- **Gratius, Susanne y José Antonio Sanahuja. 2010.** “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, *Política exterior* 24, N° 135, 122-134.
- **Hänggi, Heiner. 2000.** “Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives”. Trabajo presentado en la Conferencia ‘Dollars, Democracy and Trade: External Influence of Economic Integration in the Americas’, Los Angeles, 18 de mayo 2000.
- **Hänggi, Heiner, Ralf Roloff, y Jürgen Rüländ. 2006.** *Interregionalism and international relations*. Abingdon: Routledge.
- **Kanner, Aimee. 2005.** “Las relaciones exteriores de la Unión Europea con la Comunidad Andina: un enfoque de gobierno”. En: *La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, compilado por Joaquín Roy, José María, Lladós y Félix Peña, 251-265. Buenos Aires: Universidad Nacional de 3 de Febrero.
- **La Moncloa. 2020.** “El presidente del Gobierno preside la Conferencia de Alto Nivel ‘Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la COVID-19’”. 24 de junio. Acceso el 21 de septiembre de 2020.  
<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/240620-sanchez.aspx>
- **Malamud, Andrés. 2010.** “Latin American Regionalism and EU Studies”, *Journal of European Integration* 32, n° 6, 637-657.
- **Malamud, Carlos. 2020.** “¿Será capaz la CELAC de levantarse y andar?”, 15 de enero, Real Instituto Elcano. Acceso el 20 de septiembre de 2020.  
<https://blog.realinstitutoelcano.org/sera-capaz-la-celac-de-levantarse-y-andar/>
- **Nolte, Detlef y Brigitte Weiffen, eds. 2020.** *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Oxon: Routledge.
- **Pérez, Claudi. 2020.** “España teme el riesgo de crisis de deuda soberana en Latinoamérica”. *El País*. 1 de noviembre. Acceso el 2 de noviembre de 2020.  
<https://elpais.com/economia/2020-11-01/espana-alerta-del-riesgo-de-crisis-de-deuda-soberana-en-latinoamerica.html>

- **Riggiozzi, Pía y Diana Tussie. 2012.** *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres: Springer.
- **Ríos Sierra, Jerónimo. 2020.** “La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina, Geopolítica(s)”. *Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 11, no. SE, p. 209+.
- **Roy, Joaquín. 2013.** “Los teléfonos de Europa y América Latina”, *El siglo de Europa*, N° 1002, 51.
- **Ruano, Lorena. 2018.** “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 112, 69-87.
- **Rüland, Jürgen. 2001.** “ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-regional Relationship”, *Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)*, discussion paper C95.
- **Sanahuja, José Antonio. 2007.** “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”. En: *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, editado por Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja, 1-41. Madrid: Fundación Carolina.
- **Sanahuja, José Antonio. 2010.** “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. En: *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*, editado por Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, 87-134. Barcelona: CIDOB.
- **Sanahuja, José Antonio. 2012.** “América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea”. Documento preparado para el Seminario Internacional
- “Iberoamérica: Descubriendo nuevos espacios para la cooperación” organizado por FLACSO y SEGIB, 9 de octubre, Madrid.
- **Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont. 2019.** *Why should the European Union have any relevance for Latin America and the Caribbean?* Hamburgo: Fundación EU-LAC y Buenos Aires: CRIES.
- **Söderbaum, Fredrik y Luk Van Langenhove. 2005.** “Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”. *Journal of European Integration* 27. N° 3, 249-262.
- **Soler i Lecha, Eduard. 2020.** “El (inter) regionalismo: ¿el salvador del multilateralismo o su último refugio?” En: *CIDOB Reporte n° 6*, coordinado por Pol Bargués. Acceso el 1 de octubre de 2020.  
[https://www.cidob.org/articulos/cidob\\_report/n1\\_6/el\\_inter\\_regionalismo\\_el\\_salvador\\_del\\_multilateralismo\\_o\\_su\\_ultimo\\_refugio](https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_6/el_inter_regionalismo_el_salvador_del_multilateralismo_o_su_ultimo_refugio)

## 2. LA NUEVA INTEGRACIÓN BIRREGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN TIEMPOS DE LA COVID-19

Ana Lucia Vidaurre Valdivia  
Rodrigo Burgoa Terceros<sup>9</sup>

### RESUMEN

El presente ensayo analiza los desafíos birregionales entre América Latina y el Caribe, por un lado y la Unión Europea, por el otro; que surgen tras la pandemia actual. El análisis cuenta con tres partes. Inicialmente, se exponen los antecedentes tanto del desempeño económico de cada región durante el período 2004-2019, como las relaciones comerciales y políticas entre ambos bloques. Posteriormente, se identifican los efectos de la pandemia y los desafíos que surgen para las dos regiones; para aquello, se realiza un análisis del contexto político, económico, social y ambiental de ambas regiones. Los retos encontrados son principalmente de tres tipos: económicos, sociales y ambientales. En la mayoría de los casos, estos desafíos no son nuevos, de hecho, muchos están entre los objetivos de desarrollo sostenible; la pandemia simplemente los puso en primer plano. Finalmente, se plantean las posibles soluciones a dichos desafíos a través del fortalecimiento de las relaciones entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea; y mediante un nuevo multilateralismo que permita enfrentar tanto las actuales como futuras necesidades globales oportunamente. Para ese cometido, se expone la necesidad de reformar la Organización de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Considerando que los países de las dos regiones bajo estudio representan un tercio del total de los países, estos pueden impulsar las reformas mencionadas.

### INTRODUCCIÓN

La pandemia provocada por la Covid-19 ha ocasionado la mayor contracción del producto mundial desde la Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>. Hoy en día, se han puesto en evidencia las fallas en las regiones y los países dentro de estas. La rápida propagación de este virus y las medidas que han adoptado los gobiernos en cada país han tenido consecuencias en sus economías y las economías de terceros. Dentro de este contexto, resaltan los problemas económicos, sociales y ambientales que cada región debe enfrentar, en este caso se pone atención a la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Al igual que el resto del mundo, una gran parte de las actividades productivas de América Latina, el Caribe y la Unión Europea también fueron paralizadas. Esta situación pro-

9. Investigadores del Instituto de Investigaciones socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana.

10. Banco Mundial. 2020. "La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial." Junio, 2020.



fundizó los retos que ambas regiones deben enfrentar ante la coyuntura actual; estos se basan en la reconstrucción de las relaciones políticas, sociales, económicas y ambientales. Dentro de este contexto, es necesario que ambas regiones establezcan la reformulación de sus relaciones birregionales con el fin de promover principios como la lucha contra la desigualdad, derechos que conciernen la salud y bienestar, relaciones comerciales y proyectos birregionales de inversión sostenible; todo esto en el marco de respeto y cuidado al medio ambiente. Por último, ante un futuro incierto, se debe trabajar en conjunto, junto con la cooperación y organismos internacionales, hacia un nuevo multilateralismo que responda a las necesidades actuales.

Como se mencionó, para lograr los desafíos mencionados, se espera que tanto América Latina y el Caribe como la Unión Europea profundicen la integración entre regiones, que permita en conjunto el progreso de todos los países miembro. En este caso la heterogeneidad entre regiones es lo que las une y permite sacar lecciones una de otra. En ese sentido, la integración birregional enfrenta nuevos retos que deben ser trabajados y mejorados, además de que esta integración deben incluir los objetivos relacionados con la agenda de desarrollo sostenible 2030. La diferencia es que el contexto ha cambiado de manera abrupta, y los objetivos 2030 en su mayoría deben ser trabajados hoy.

Para realizar el análisis correspondiente, el presente ensayo iniciará con el planteamiento de los antecedentes para cada región, así como para la relación entre ambos. Posteriormente, se planteará la situación creada por la pandemia. A continuación, se presentarán los puntos que deben ser atendidos para alcanzar un nuevo multilateralismo. Finalmente, se desarrollarán las conclusiones.

## ANTECEDENTES

Antes de analizar los desafíos que Europa y Latinoamérica deben enfrentar a raíz de la pandemia de la COVID-19, es importante realizar un breve análisis sobre la situación económica de las dos regiones durante los tres últimos lustros.

## SITUACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA

En el caso de América Latina y el Caribe, que se encuentra conformada por 33 países, ha presentado un desempeño económico marcado por los precios de los commodities; mientras estos eran altos, la región mostró un notable crecimiento económico. De hecho, de acuerdo a datos del Banco Mundial<sup>11</sup>, entre los años 2005 y 2013, la región creció a un ritmo promedio superior al 4% cada año<sup>12</sup>. Sin embargo, la situación cambió en los años posteriores. Tras la abrupta caída de los precios de los commodities, en promedio, se tuvo un crecimiento de 0.82% anualmente en el lapso entre 2014 y 2019. Incluso, se registró un año de retroceso, el 2016, en el cual se contrajo el PIB regional en 0.34%.

.....  
11. Banco Mundial. 2020. "América Latina y el Caribe." Base de datos. <https://datos.bancomundial.org/region/america-latina-y-el-caribe>.

12. La excepción se dio en el año 2009; debido a la crisis financiera mundial, la región mostró un decrecimiento del 1.89%.

De las anteriores cifras presentadas, es fácil notar la dependencia de las economías latinoamericanas y caribeñas de los precios de los commodities, principales factores de inestabilidad y vulnerabilidad económica. Pese al intento de estos países para alcanzar una mayor diversificación productiva, su situación económica todavía se basa en la producción - y precio - de algunos bienes primarios y la débil posición de productos industriales en el mercado mundial. Este panorama hace que la región se vea más vulnerable ante la disminución de los precios de dichos bienes y el contexto externo.

En el caso de la Unión Europea, a lo largo del período 2004-2019 se registró bastantes variaciones en el crecimiento económico de la región. Para su análisis, es importante considerar la crisis financiera del año 2008, misma que tuvo origen en Estados Unidos de América. Dicha crisis representa un punto de quiebre para los países europeos y su desempeño económico.

Nuevamente, de acuerdo al Banco Mundial<sup>13</sup>, durante el lapso 2005-2007, la Unión Europea crecía a un ritmo promedio anual del 3%. En el año 2008, debido a la crisis mencionada, el crecimiento de la región caía a menos de 1% y en el año posterior ya se registraban cifras negativas; la economía europea se contrajo en 4.28%. Los dos años siguientes mostraron cierta recuperación; no obstante, entre el 2012 y 2013 se dio una segunda recesión. En esos años, se dio una caída promedio anual del PIB europeo de 0.39%. Recién en el año 2014, se pudo observar una recuperación sostenida; en el período 2014-2019, la región creció a un promedio anual del 2.18%. A partir del panorama presentado, se puede notar que la región europea aún se encuentra saliendo de una situación económica complicada; todavía no se llegó a niveles de crecimiento alcanzados antes de la crisis.

Como se aprecia, durante el período de estudio, ambas regiones han mostrado altibajos económicos. En el caso de América Latina y el Caribe, tuvieron una década dorada merced a los altos precios de los commodities. Empero, desde el año 2014, se ha registrado una desaceleración debido a la caída de dichos precios. Por su parte, la Unión Europea registraba cifras de crecimiento sostenido hasta la crisis financiera de 2008. A partir de ese año, la región ha pasado por una recesión más; hasta el 2019, muchos de sus miembros se encontraban saliendo de ella, tratando de alcanzar niveles de crecimiento pre-crisis.

Hasta este punto, se pudo observar el desempeño de ambas regiones antes de la pandemia; a continuación se estudiará las relaciones entre los dos bloques. Para ese cometido, se prestará atención a las comerciales y políticas.

## RELACIONES BIRREGIONALES

En cuanto a las relaciones comerciales, la región latinoamericana exportó a la Unión Europea cerca de 9.2 mil millones de dólares estadounidenses en el año 2019. Este monto representa tan solo el 1.72% del total de importaciones que la región europea realizó en el período de estudio. Por su parte, dichas exportaciones representan para América Latina y el Caribe tan solo el 8.75% de todas las exportaciones realizadas en el 2019<sup>14</sup>. Por otro lado, en el mismo año, la Unión Europea exportó a América Latina y el Caribe alrededor de 134.1

13. Banco Mundial. 2020. "Unión Europea." Base de datos. <https://datos.bancomundial.org/region/union-europea>.

14. Centro de Comercio Internacional. 2020. "Comercio bilateral entre América Latina y el Caribe y Unión Europea (UE 27)." Trade Map. [https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx?nvpm=3%7c%7c15%7c%7c42%7cTOTAL%-7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=3%7c%7c15%7c%7c42%7cTOTAL%-7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1).

mil millones de dólares estadounidenses. Dicha cifra representa el 2.34% del total de las exportaciones que la Unión Europea realizó el 2019. Desde la perspectiva de la región latinoamericana, el monto mencionado es el 12.37% del total de las importaciones respectivas realizadas en el año de estudio.

Estas cifras muestran una balanza comercial birregional bastante desigual. El flujo de bienes de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe es casi 15 VECES mayor respecto al flujo inverso, desde América Latina y el Caribe hacia la Unión Europea. Este aspecto no debe ser perdido de vista para el análisis posterior.

En cuanto a las relaciones políticas, las mismas se profundizaron con la llegada del actual milenio. Como antecedente importante, se encuentra la comunicación de la Comunidad Europea publicada en 1999; esta titulaba “Una nueva asociación Unión Europea - América Latina en los albores del siglo XXI”. Como indica el título, se buscaba establecer una asociación estratégica birregional con América Latina y el Caribe.

En ese mismo año, 1999, se dio la primera Cumbre Presidencial en Río de Janeiro entre los países de las dos regiones. El cónclave culminó con la creación de un grupo birregional a nivel de altos funcionarios, grupo que se debía reunir con regularidad, supervisando y estimulando la concreción de las prioridades para la acción en los diferentes ámbitos fijados por la Declaración. Desde dicha cumbre, se realizaron seis reuniones más a ese nivel. A continuación, se detalla cada uno de ellas en el siguiente cuadro:

**Tabla N°1: Cumbres Presidenciales Unión Europea-América Latina y el Caribe**

Año	Lugar
1999	Río de Janeiro
2002	Madrid
2004	Guadalajara
2006	Viena
2008	Lima
2010	Madrid

*Fuente: Elaboración propia*

En cada una de las cumbres expuestas en el cuadro anterior, se fueron profundizando los temas que atañen a ambas regiones, prestando especial atención al fortalecimiento del multilateralismo. Algunos de los temas tratados fueron: i) fortalecimiento de la asociación estratégica birregional; ii) democracia y derechos humanos; iii) reforzamiento del enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el respeto del derecho internacional; iv) cooperación en la lucha contra el terrorismo; v) lucha contra las drogas y delincuencia organizada; vi) medio ambiente y energía; vii) iintegración regional, comercio y conectividad; y viii) crecimiento y empleo.

A finales del año 2011, se puso en marcha la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Desde ese entonces, esta asociación se ha convertido en la interlocutora válida para la relación con la Unión Europea. Hasta el presente, se han sostenido dos cumbres presidenciales entre ambas comunidades, el 2013 en Santiago de Chile y el 2015

en Bruselas. Asimismo, se llevaron a cabo dos reuniones ministeriales, el 2016 en Santo Domingo y el 2018 en Bruselas. En todos estos cónclaves se ha buscado continuar con los temas tratados en las primeras cumbres presidenciales. Cabe notar que una tercera cumbre presidencial estaba planificada para el 2017 en El Salvador; sin embargo, la misma fue cancelada debido a las desavenencias dentro del bloque latinoamericano sobre la situación venezolana<sup>15</sup>.

En resumen, las relaciones políticas parecen ser más fuertes que las comerciales. Si bien el flujo de bienes entre ambas regiones es importante, ninguno de los bloques representa un socio comercial principal. Hasta el momento, tanto para América Latina y el Caribe, como para la Unión Europea, regiones como Norteamérica y Asia conforman mercados comerciales más importantes. En cambio, las relaciones políticas han sido fortalecidas desde 1999 gracias a las cumbres presidenciales acaecidas cada dos años. No obstante, no deja de llamar la atención, la interrupción de las mismas desde el año 2017. Es en estas circunstancias en las que se da la pandemia de la COVID-19 en el año 2020.

## TIEMPOS DE PANDEMIA

A principios del año 2020, el mundo se enteraba del surgimiento del brote de una nueva enfermedad en Wuhan, China. En poco tiempo, el virus (Sars-CoV2) se esparció por todo el globo terráqueo; tanto Europa como América Latina y el Caribe no fueron la excepción. Ante la pandemia y en el marco de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, la mayoría de los países europeos, latinoamericanos y caribeños definieron el confinamiento de sus habitantes por un determinado tiempo y la limitación en la operación de las actividades económicas. Esta política no tardó en tener efectos sobre las economías de los países y el desenvolvimiento en general entre regiones. Entre ellos, se encuentran: i) La disminución de la actividad económica de los países con sus principales socios comerciales; ii) la caída de los precios de los productos primarios; iii) la interrupción de las cadenas de valor mundiales; iv) la contracción de la demanda de servicios turísticos; v) la reducción de las remesas y vi) la intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales<sup>16</sup>. Estos efectos se pueden observar claramente en indicadores como las tasas de crecimiento de las economías y los flujos comerciales entre regiones.

## EFFECTOS ECONÓMICOS

Las proyecciones del Banco Mundial sostienen una contracción del 5,2 % en el producto interno bruto mundial en 2020, siendo esta la recesión mundial más profunda en décadas. La mayoría de las regiones presentan tasas negativas de crecimiento para el 2020. En lo que respecta al volumen del comercio mundial de bienes, la Organización Mundial del Comercio sostiene una disminución del comercio mundial de 9.2%. En cuanto a las regiones estu-

15. EFE. 2017. "Cancelan definitivamente la cumbre Celac-UE en El Salvador." Agencia EFE, noviembre 24, 2017. <https://www.efe.com/efe/america/politica/cancelan-definitivamente-la-cumbre-celac-ue-en-el-salvador/20000035-3448133>.

16. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.

diadas, la Unión Europea mostró una caída del 22%, mientras que América Latina y el Caribe registró un valor negativo de 26.1%<sup>17</sup>, siendo esta la región en desarrollo más afectada.

En cuanto a los pronósticos sobre el crecimiento económico, la Comisión Europea<sup>18</sup> establece que en el caso de la Unión Europea, se espera que el PIB de todo el bloque baje un 8.7% para finales del 2020. Sin embargo, para el 2021 se proyecta una recuperación de hasta el 6.1%. Respecto a América Latina y el Caribe, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional<sup>19</sup>, se espera que el PIB caiga en 9.4% para finales del 2020 y al igual que la región europea, para el 2021 se espera una recuperación de 3.7%.

De los datos anteriores, es fácil notar que la pandemia causó serios problemas económicos a ambas regiones. En el caso de la Unión Europea, se interrumpió el constante crecimiento económico, el cual en el año 2019 ya experimentaba su séptimo año consecutivo. De ese modo, también se vio interrumpida la recuperación económica de las crisis financiera del 2008 y de la segunda recesión en el 2013. En cuanto a América Latina y el Caribe, la pandemia empeoró en muchos países la desaceleración económica que vivían luego de la caída en los precios de los commodities en el año 2014.

La pandemia de la COVID-19 ha llevado a una recesión global y ha cambiado la tendencia positiva en indicadores para los siguientes años. Esto complica aún más la situación de los países europeos, latinoamericanos y caribeños. Así como se ha constatado la fragilidad económica de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, se ha evidenciado que los problemas internacionales entre regiones no se pueden resolver de manera aislada. En ese sentido, el panorama presente y futuro presenta notables retos, no solo económicos, sino también sociales y ambientales.

## DESAFÍOS ECONÓMICOS

Como se mostró en subtítulos anteriores, la relación comercial entre las regiones bajo estudio ha mostrado todos estos años que la Unión Europea depende menos de América Latina y el Caribe que esta región de Europa. Se hace necesario equilibrar este flujo comercial para la ganancia de ambas partes. Para ello, se requiere reforzar los acuerdos comerciales tomando en cuenta las realidades y heterogeneidad de las dos regiones.

Lo cierto es que para los países con menos recursos de la región latinoamericana y caribeña es poco probable que existan muchas ventajas absolutas y comparativas en los productos de exportación y, si las hay, estas están concentradas en sectores poco complejos, vale decir sectores primarios y extractivistas. Es por eso que América Latina y el Caribe debe encontrar diversificar la canasta exportadora de manera sostenible con el medio ambiente. Por su parte, es necesario recalcar que las inversiones de la Unión Europea en la industria extractiva en los países de América Latina y el Caribe se redujeron en volumen total del 43%

17. EFE. 2017. "Cancelan definitivamente la cumbre Celac-UE en El Salvador." Agencia EFE, noviembre 24, 2017.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020. "Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística." (Agosto).

18. Comisión Europea. n.d. "Unión Europea." Base de datos Eurostat. Accessed 2020.

<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

19. Fondo Monetario Internacional. n.d. "Base de datos y proyecciones." <https://www.imf.org/en/Data>.

en 2005 al 14% en 2017<sup>20</sup>. Esto es un incentivo para la región de América Latina y el Caribe porque abre paso a nuevos proyectos con componentes de inversión relacionados con el sector de la energía y las energías renovables; siempre y cuando la región latinoamericana-caribeña ponga en ejecución un marco legal o institucional adecuado para la adopción de normas vinculantes a través de convenios internacionales.

Es bajo este panorama, que se requieren tratados comerciales birregionales que consideren todos esos aspectos. Para ello, la profundización de los acuerdos comerciales y los sistemas generalizados de preferencia es determinante para el desenvolvimiento y relación bilateral entre ambas regiones. Todos estos elementos permitirán un mayor dinamismo económico en ambas regiones. Asimismo, se puede evitar la excesiva dependencia de otros bloques económicos, como el asiático y norteamericano.

## DESAFÍOS SOCIALES

La pandemia no solo ha dejado al descubierto desafíos económicos, sino también sociales. Durante el confinamiento se ha puesto en manifiesto con mayor intensidad la pobreza y desigualdad existentes en todos los países, principalmente de América Latina y el Caribe<sup>21</sup>. En cuanto a la pobreza, se puede observar una gran vulnerabilidad en distintos temas sociales, como son: ingresos, salud, violencia doméstica, suministro de alimentos, hacinamiento y educación. Sin embargo, el problema no solo está conformado por los asuntos mencionados, sino por la amenaza de que más habitantes caigan bajo la línea de la pobreza. Dicho de otro modo, existe la probabilidad de que la pandemia cause un retroceso en todos los avances de los indicadores sociales<sup>22</sup>. En ese sentido, se requiere que tanto la Unión Europea como América Latina y el Caribe presenten políticas claras sobre estos temas.

Respecto a la desigualdad, las brechas entre ricos y pobres se ha exacerbado dentro de los países de la Unión Europea<sup>23</sup> y América Latina y el Caribe<sup>24</sup>. Es por eso que es necesario formular políticas que permitan establecer mecanismos en la distribución de riesgos para proteger a los más vulnerables (habitantes y países) en esta adversidad económica. Para este cometido, se hace importante la cooperación entre regiones, tanto en experiencias pasadas, como en recursos, para poder atender de la mejor manera este asunto que atañe a todos los países, en especial a aquellos países de ingresos bajos con estructuras estatales débiles que en este contexto se encuentra principalmente en la región de América Latina y el Caribe.

20. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. Perspectivas del comercio internacional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: n.p

21. Organización de Naciones Unidas. 2020. "COVID, hambre, pobreza y desigualdad: la combinación mortal que enfrenta América Latina." Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477571>.

22. Europa Press. 2020. "La pandemia amenaza con provocar un retroceso del desarrollo humano por primera vez en 30 años." Europa Press, mayo 20, 2020. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-pandemia-amenaza-provocar-retroceso-desarrollo-humano-primera-vez-30-anos-20200520163641.html>.

23. ACN. 2020. "La crisis por el coronavirus agrava la desigualdad económica entre el norte y el sur de Europa." Diari Mes, marzo 28, 2020. [https://www.diarimes.com/es/noticias/actualidad/2020/03/28/la\\_crisis\\_por\\_coronavirus\\_agrava\\_desigualdad\\_economica\\_entre\\_norte\\_sur\\_europa\\_79222\\_1095.html?](https://www.diarimes.com/es/noticias/actualidad/2020/03/28/la_crisis_por_coronavirus_agrava_desigualdad_economica_entre_norte_sur_europa_79222_1095.html?)

24. Centenera, Mar. 2020. "La pandemia agranda la brecha en América Latina: ocho nuevos multimillonarios y 50 millones más de pobres." El País, julio 29, 2020. <https://elpais.com/economia/2020-07-29/la-pandemia-agrandala-brecha-en-america-latina-ocho-nuevos-multimillonarios-y-50-millones-mas-de-pobres.html>.

De manera complementaria, un asunto primordial al que se debe prestar atención de manera inmediata es el acceso a las vacunas contra la COVID-19 bajo la premisa del objetivo de desarrollo número tres, que implica la salud y bienestar. Además, es necesario establecer acuerdos entre países y regiones con las empresas que desarrollan las vacunas; de esta manera se busca garantizar un acceso equitativo y universal entre regiones.

## DESAFÍOS AMBIENTALES

La actual crisis nace en gran medida por las debilidades ambientales de un modelo de desarrollo. Además, la actual pandemia pone en manifiesto la vulnerabilidad de todos los países para tratar por sí solos un problema global. Es por ese motivo que se hace importante prestar especial atención a los efectos del cambio climático y a la necesidad de un desarrollo sostenible. Ante ese panorama, las relaciones birregionales deben tener como prioridad la implementación de un comercio sostenible, también llamado *green commerce*<sup>25</sup>. Afortunadamente, las regiones bajo estudio cuentan con experiencias positivas sobre este tema.

La Unión Europea se ha caracterizado por ser uno de los líderes y precursores en la atención oportuna del cambio climático. El acuerdo de París es una de las principales bases para la creación de estrategias favorables para los países y regiones con el medio ambiente. Asimismo, la región europea se constituyó en el líder mundial de eficiencia energética y tecnología de energías renovables, las cuales son las encargadas de una transición sustentable de los otros sectores de la economía hacia la transición de energías limpias. Un resultado de esto es la industria automotriz europea, que se caracteriza por ser menos contaminante. De esta manera, por su valor agregado que comprende estándares de calidad y cuidado con el medio ambiente, han evidenciando tasas altas de exportación. En este punto, es necesario notar que la industria del automóvil es uno de los sectores más importantes para la inversión de capital europeo en América Latina y el Caribe.

Si bien se destaca los logros ambientales de la región europea se debe hacer notar que la región latinoamericana no se queda atrás. En América latina y el Caribe, el Índice de Desarrollo Sostenible<sup>26</sup>, mide las emisiones de CO2 de cada país en relación con parámetros vinculados al desarrollo humano. Bajo este contexto, América Latina y el Caribe, en general, resultó ser la región con los niveles más altos de sustentabilidad. Por ejemplo, Cuba, se encuentra a la cabeza de los países desarrollados del mundo en términos de desarrollo sostenible seguido de Costa Rica y Panamá.

En este contexto de avances, en complemento al *green commerce*, es importante que ambas regiones coordinen políticas para mitigar y adaptarse al cambio climático. En adición, se requiere que impulsen este tema como un punto prioritario en la agenda mundial, pues los efectos del cambio climático pueden resultar más nocivos que la actual pandemia.

.....  
25. El concepto de *green commerce* tiene como fin fomentar entre el pequeño comercio la importancia de la lucha contra el cambio climático y promover la responsabilidad medioambiental en el sector comercial, implicando tanto a los comerciantes como a los consumidores.

26. Sustainable development index. n.d. <https://www.sustainabledevelopmentindex.org/>.

## HACIA UN NUEVO MULTILATERALISMO

La atención a los desafíos post-pandemia no solo debe darse entre las dos regiones, sino a nivel mundial. Es por ese motivo que se hace importante la reestructuración y reformulación de políticas de las organizaciones internacionales. Esta situación se hace más apremiante considerando que la estructura de estas organizaciones responden a los retos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, hace más de medio siglo. Para lograr dicho cometido, los países de las regiones europea, latinoamericana y caribeña juegan un rol importante. No se debe olvidar que todo el bloque suma 60 países, esto equivalente a casi un tercio de todas las naciones existentes.

En el caso de la Organización de las Naciones Unidas, se requiere cambiar el modo en el cual se da la toma de decisiones. Principalmente durante los últimos años, se ha podido ver cómo los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad no llegan a un acuerdo unánime, haciendo uso de su derecho de veto. Esta situación lleva al estancamiento en el tratamiento de temas globales que resultan urgentes, como el cambio climático<sup>27</sup>. Por lo expuesto, se requiere reformar este Consejo; una posibilidad puede ser la elección de los 15 miembros -ninguno permanente- bajo el criterio de representatividad y democracia (por ejemplo, dos representantes por región)

Otra posibilidad es brindar mayor poder a la Asamblea General y a su Secretario General. De esta manera, será plausible atender oportunamente casos urgentes que plantean retos para todo el mundo. Nuevamente, en este punto, surge el tema del cambio climático. Probablemente, se pueda llegar a medidas más adecuadas sobre esta temática si es tratada por todos los países en una asamblea general.

Otras organizaciones que requieren consolidar reformas son organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se debe recordar que ambas entidades internacionales surgieron en el año 1944 tras los acuerdos de Bretton Woods. Por ende, los motivos por las que fueron creadas son bastante diferentes respecto a los desafíos que actualmente el mundo enfrenta. Mediante las reformas - que por cierto ya iniciaron en algún grado en el 2018 - ambas organizaciones pueden jugar un rol importantísimo para reactivar la economía de las regiones latinoamericana, caribeña y europea. Por un lado, el Fondo Monetario Internacional puede brindar créditos a los países que les permita incrementar su demanda agregada, estabilizar sus arcas e impulsar su desarrollo. Por otro lado, el Banco Mundial puede generar proyectos que permitan mitigar los efectos post-pandemia. En resumen, es necesario facilitar los préstamos a bajos intereses y postergar las deudas, sobre todo en aquellos países en vías de desarrollo.

La salida y respuestas a la actual crisis dependerá de la fortaleza económica de cada país, por lo tanto, dadas la heterogeneidad y asimetrías entre países y regiones, el papel de las organizaciones internacionales primordialmente serán esenciales para garantizar el acceso

.....  
27. Ágora. 2019. "El Consejo de Seguridad de la ONU no logra consenso sobre la relación entre cambio climático y conflictos armados." Ágora, inteligencia colectiva para la sostenibilidad. <https://www.agorarsc.org/el-consejo-de-seguridad-de-la-onu-no-logra-consenso-sobre-la-relacion-entre-cambio-climatico-y-conflictos-armados/>. millones más de pobres." El País, julio 29, 2020. <https://elpais.com/economia/2020-07-29/la-pandemia-agrand-la-brecha-en-america-latina-ocho-nuevos-multimillonarios-y-50-millones-mas-de-pobres.html>.



al financiamiento y mantener la actividad económica con la mirada hacia nuevos horizontes. Estas organizaciones reformadas no sólo pueden ayudar de mejor manera a sobrellevar los efectos de la COVID-19, sino a pensar en nuevas soluciones para los problemas que han existido, existen y van a existir.

Ante este contexto crítico que afecta a todos, es necesario que los países desarrollados actúen de manera coordinada para evitar el empeoramiento de las condiciones externas de los países en desarrollo. Es hoy cuando se decide cómo actuar, y es por eso que se debe incentivar a una óptima integración entre regiones acompañadas de procesos de inclusión, agenda verde, digitalización y conectividad.

## CONCLUSIONES

La actual pandemia no solo causó una recesión económica mundial, sino que puso en manifiesto las fortalezas y debilidades de las regiones para enfrentar problemas globales por sí solas. En el caso de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, se constató la vulnerabilidad de sus economías ante este tipo de eventos. Por el lado europeo, la pandemia interrumpió la recuperación económica tras la crisis financiera del 2008. En cuanto a América Latina y el Caribe, la COVID-19 agravó la situación económica ya resentida desde el 2014, cuando terminó el boom en el precio de los commodities. Ambas regiones proyectan cierta recuperación para el 2021; sin embargo, esta puede ser mayor si se impulsa la relación interregional existente. Asimismo, dicho impulso no sólo beneficiará a la coyuntura actual, sino a los próximos desafíos tanto a corto como a largo plazo.

Uno de los primeros aspectos que ambas regiones necesitan tomar en cuenta es el contexto económico actual. Es imprescindible afianzar las relaciones comerciales y financieras entre las dos regiones. Esto se plantea para que todas las partes ganen y se reduzca la alta dependencia con otros países, como China y Estados Unidos. Por su parte, es necesario equilibrar la balanza comercial interregional mediante la implementación y renovación de nuevos acuerdos comerciales que consideren las ventajas comparativas de los distintos países. Dichos tratados comerciales pueden ser complementados a su vez con acuerdos de inversión sostenible que fortalezcan las inversiones europeas en América Latina y el Caribe y viceversa.

Otro elemento que la pandemia hizo más visible es la desigualdad y pobreza existente en cada país. Ante este escenario, los objetivos de desarrollo sostenible cobran mayor fuerza y relevancia para los países y regiones en general. Al respecto, lo primero que se debe buscar como bloque latinoamericano-caribeño-europeo es preservar la salud y bienestar; es por eso que se alienta a un acceso equitativo y universal a las vacunas a la COVID-19. En segundo lugar, la coyuntura actual muestra sin filtros el tema de desigualdad entre países y regiones; donde se debe priorizar la protección a los más vulnerables a través de políticas sociales, económicas y ambientales que solo puede ser alcanzada con la integración de países, regiones y la cooperación internacional.

Finalmente, y no menos importante, el tema ambiental es uno de los principales focos de interés que impostergablemente debe ser tratado. La pandemia ha puesto en evidencia las debilidades de los modelos de desarrollo con serias fallas en los límites ambientales de la

biósfera. Es por eso que, se presenta la urgente necesidad de adoptar nuevas medidas de política que solucionen los daños ambientales. Por su parte, como primer paso, los países deben considerar un cambio en sus patrones de desarrollo económico que involucre la variable medio ambiente como elemento fundamental para la generación de bienestar dentro de los países y entre las regiones. La integración birregional debe proponer y diseñar estrategias que promuevan el crecimiento económico que promueva el comercio verde entre regiones y la implementación de proyectos sostenibles. La lección que los países, regiones y cooperaciones internacionales deben tomar en cuenta es que ellos son los encargados de apostar por el crecimiento y recuperación económica sin la necesidad de hacerlo a costa del medio ambiente.

Todos estos elementos no solo deben ser desarrollados entre países, sino que también deben ser desarrollados a nivel birregional; sin embargo, se debe tomar en cuenta que dentro de estas alianzas, la cooperación internacional juega un rol muy importante en la toma de decisiones, esto sucede debido a que el conjunto de países de ambas regiones comprende aproximadamente un tercio del total. Es por eso que, se debe impulsar las reformas de las organizaciones internacionales para que puedan responder más rápidamente a las necesidades que los problemas globales pueden generar. La tarea pendiente se encuentra en brindar condiciones favorables para atender la crisis con ayuda de organismos multilaterales de crédito, particularmente FMI y Banco Mundial. Por último, la integración birregional debe fortalecer los espacios regionales y las complementariedades entre ambas regiones para disminuir la vulnerabilidad externa que acontece hoy con la aparición de la pandemia de la Covid-19.

## REFERENCIAS

- **ACN. 2020.** “La crisis por el coronavirus agrava la desigualdad económica entre el norte y el sur de Europa.” Diari Mes, marzo 28, 2020.  
[https://www.diarimes.com/es/noticias/actualidad/2020/03/28/la\\_crisis\\_por\\_coronavirus\\_agrava\\_desigualdad\\_economica\\_entre\\_norte\\_sur\\_europa\\_79222\\_1095.html](https://www.diarimes.com/es/noticias/actualidad/2020/03/28/la_crisis_por_coronavirus_agrava_desigualdad_economica_entre_norte_sur_europa_79222_1095.html)
- **Ágora. 2019.** “El Consejo de Seguridad de la ONU no logra consenso sobre la relación entre cambio climático y conflictos armados.” Ágora, inteligencia colectiva para la sostenibilidad.  
<https://www.agorarsc.org/el-consejo-de-seguridad-de-la-onu-no-logra-consenso-sobre-la-relacion-entre-cambio-climatico-y-conflictos-armados/>.
- **Banco Mundial. 2020.** “América Latina y el Caribe.” Base de datos.  
<https://datos.bancomundial.org/region/america-latina-y-el-caribe>.
- **Banco Mundial. 2020.** “Unión Europea.” Base de datos.  
<https://datos.bancomundial.org/region/union-europea>.
- **Banco Mundial. 2020.** “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial.” Junio, 2020.
- **Centenera, Mar. 2020.** “La pandemia agranda la brecha en América Latina: ocho nuevos multimillonarios y 50 millones más de pobres.” El País, julio 29, 2020.  
<https://elpais.com/economia/2020-07-29/la-pandemia-agranda-la-brecha-en-america-latina-ocho-nuevos-multimillonarios-y-50-millones-mas-de-pobres.html>.

- **Centro de Comercio Internacional. 2020.** “Comercio bilateral entre América Latina y el Caribe y Unión Europea (UE 27).” Trade Map. [https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx?nvpm=3%7c%7c15%7c%7c42%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=3%7c%7c15%7c%7c42%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1).
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019.** Perspectivas del comercio internacional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: n.p.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020.** “Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística.” (Agosto).
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020.** Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.
- **Comisión Europea. n.d.** “Union Europea.” Base de datos Eurostat. Accessed 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- **EFE. 2017.** “Cancelan definitivamente la cumbre Celac-UE en El Salvador.” Agencia EFE, noviembre 24, 2017. <https://www.efe.com/efe/america/politica/cancelan-definitivamente-la-cumbre-celac-ue-en-el-salvador/20000035-3448133>.
- **Europa Press. 2020.** “La pandemia amenaza con provocar un retroceso del desarrollo humano por primera vez en 30 años.” Europa Press, mayo 20, 2020. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-pandemia-amenaza-provocar-retroceso-desarrollo-humano-primera-vez-30-anos-20200520163641.html>.
- **Fondo Monetario Internacional. n.d.** “Base de datos y proyecciones.” <https://www.imf.org/en/Data>.
- **Organización de Naciones Unidas. 2020.** “COVID, hambre, pobreza y desigualdad: la combinación mortal que enfrenta América Latina.” Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477571>.
- **Sustainable development index. n.d.** <https://www.sustainabledevelopmentindex.org/>.

### 3. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA CRISIS SANITARIA: LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Bahía Agustina Gatti**  
**Valentina Testa<sup>28</sup>**

#### RESUMEN

El presente ensayo busca analizar la situación actual en el contexto de pandemia a través de ciertos ejes principales como lo son la economía, la sustentabilidad, la equidad de género y la cooperación. Al mismo tiempo se plantean posibles soluciones para los problemas a los que se enfrentan los 62 países de América Latina y el Caribe y la Unión Europea para repensar un futuro más inclusivo, buscando sortear los obstáculos que el año 2020 presenta. La premisa principal es la necesidad de profundizar la cooperación internacional para dar un mayor impulso a la asociación birregional EU-LAC, a partir de la solidaridad y el trabajo conjunto entre países que comparten valores comunes como el compromiso con los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia y un multilateralismo que hoy se presenta en crisis.

#### INTRODUCCIÓN

La pandemia COVID-19 ha llegado para evidenciar procesos transformacionales ya en curso en el sistema internacional. El orden mundial hace ya tiempo se encuentra en un proceso de cambio hacia una multipolaridad imperante, y desde 2001 se vislumbran señales de deterioro en la hegemonía de Estados Unidos, en paralelo al ascenso de China como potencia global. Todos estos fenómenos generan de manera análoga importantes efectos en las organizaciones internacionales y regionales, como lo son las existentes en el marco europeo y en América Latina y el Caribe (ALC).

La situación internacional pone de manifiesto la innegable necesidad de repensar el multilateralismo. A lo largo del 2020 todas las estructuras institucionales se han visto interpeladas en sus niveles de eficacia, eficiencia y en la transparencia de sus acciones. El deterioro del multilateralismo se encuentra intrínsecamente ligado a la crisis del orden internacional liberal. La renuencia de ciertos países a participar en las instituciones multilaterales existentes demuestra el intento del Estado por resurgir como actor protagonista del sistema internacional, con capacidad de decisión determinante.

.....  
28. Estudiantes de Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Siglo 21 (Argentina).

La actual situación de crisis sin precedentes ha devuelto al Estado su rol protagónico en la arena de la sociedad internacional, ya que se requirió una intensificación de su accionar en los planos social, político y económico. Esto lleva a preguntarnos: ¿está entonces en crisis la gobernanza global? Más que el ocaso del sistema westfaliano, pareciera que estamos vivenciando el retorno a sus orígenes. En contraposición, sostenemos que hoy se deben explorar oportunidades de coordinación entre los países emergentes, las organizaciones regionales y actores no gubernamentales que participan del engranaje mundial.

Cierre de fronteras, interrupción de cadenas globales de valor, reacción no coordinada de los gobiernos y contagio globalizado son tan solo algunas señales de las que nos otorga este escenario absurdo en que nos encuentra la crisis. La pandemia es global desde la arista epidemiológica, y local desde la política. Promueve al mismo tiempo que desafía a la globalización. Su origen y consecuencias están ligadas al carácter interdependiente de la sociedad internacional, y hoy las fuerzas centrípetas y centrífugas de poder están más presentes que nunca.

La globalización como proceso no ha sido uniformemente conceptualizada. Los debates en la disciplina distinguen tres polos diferenciados: los hiperglobalizadores sostienen que la globalización define una nueva era en la que los pueblos de todo el mundo están cada vez más sujetos a la disciplina del mercado global. A su vez la plantean como la ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial de la dimensión social contemporánea de la vida humana. Los escépticos, por su parte, creen que se trata esencialmente de un mito. Para ellos, éste busca ocultar la realidad de una economía internacional cada vez más segmentada en tres bloques económicos importantes en los que aún los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos. Por último, los transformacionistas sostienen que las pautas contemporáneas de la globalización se conciben como algo históricamente sin precedentes. De esta manera, los Estados y las sociedades están experimentando un proceso de cambio profundo, a medida que intentan adaptarse a un mundo cada vez más interconectado pero, a la vez, más incierto<sup>29</sup>. Cabe preguntarnos entonces: superado el actual contexto, ¿cuál de estas corrientes reflejará de manera más adecuada la “nueva normalidad”?

El economista turco D. Rodrik (2012) sostiene que la hiperglobalización, la democracia y el Estado nación son tres premisas incompatibles simultáneamente, y que solo dos de ellas serían posibles al mismo tiempo. Argumenta que la democracia tiende a debilitarse en el marco un Estado nación integrado con creces en la economía internacional; que la democracia y el Estado nación solo compatibilizan si existen límites prácticos a la globalización; y que la democracia sólo podría coexistir con la globalización si se articularan estrategias de gobernanza transnacional y se debilitara el Estado nación. Presenta esta disyuntiva como “trilema político de la economía mundial”<sup>30</sup>, y hoy nos preguntamos: ¿estaremos vivenciando la confirmación de su teoría?

En el presente ensayo nos concentramos en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC). A pesar de que los inicios en sus intercambios se remontan a la década de los sesenta del pasado siglo, no fue sino hasta 1986 -con la ampliación del

29. Sáenz, S. D. (2008), Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados, L. Granato, & C. N. Oddone (Eds.), Editorial Universidad Abierta Interamericana (UAI), 1, 18-19.

30. Rodrik, D. (2012), La paradoja de la globalización. Antoni Bosch editor, 9.

bloque europeo y la inclusión de España y Portugal- que se intensificaron especialmente las relaciones. España, en gran medida por los lazos coloniales, históricos y culturales con las regiones centro y sur de América, fue y continúa siendo la principal promotora del vínculo entre ambas regiones.

En 1999 en Río de Janeiro tuvo lugar la Primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de UE-ALC. Allí se definió el objetivo de crear una asociación estratégica birregional que fortaleciera la cooperación en los ámbitos político, económico y cultural, contemplando que la alianza se sostiene en valores compartidos como el compromiso con los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia y el multilateralismo<sup>31</sup>.

La intensificación de las relaciones devino en la creación de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC) en 2010. La entidad sentó sus bases con la misión de fortalecer y promover la asociación, mejorando su visibilidad y fomentando la participación activa de las sociedades civiles respectivas<sup>32</sup>.

Para el desarrollo del ensayo tomamos como referencia las palabras del Dr. Blanc Altemir: “ni América Latina y el Caribe pueden entenderse sin hacer referencia a Europa, ni Europa sin tener en cuenta a América Latina y el Caribe”<sup>33</sup>.

## BALANCE AL AÑO 2020

La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe ha significado esencialmente el desarrollo de un proceso político entre gobiernos a ambos lados del Océano Atlántico. A través de ella ambas regiones trabajan para estrechar sus relaciones, aumentando su peso y relevancia como bloques a nivel internacional y buscando desarrollar una visión conjunta y coordinada.

La firma de acuerdos de asociación y libre comercio, especialmente a nivel bilateral, y la ejecución de foros euro latinoamericanos para el diálogo político y la cooperación en diferentes ámbitos y niveles (reuniones de altos funcionarios de gobierno, foros parlamentarios, sindicales, académicos, empresariales, judiciales y de la sociedad civil) son algunos de los fenómenos en los que se observa mayor nivel de intercambio y negociación.

El incremento de la bilateralidad interregional se evidencia en dos niveles: por un lado, a través de diferentes asociaciones estratégicas y/o acuerdos de libre comercio como los establecidos entre el bloque europeo con México, Brasil, Chile, Colombia y Perú. Y por el otro, mediante asociaciones especiales entre España, Italia, Francia y Alemania con determinados socios latinoamericanos<sup>34</sup>.

.....  
31. Blanc Altemir, A. (2008), La V Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe: Hacia un cambio de método en las relaciones birregionales?, Anuario español de derecho internacional, 2008, vol. 24, 217.

32. Fundación EU-LAC (2018), “Quiénes somos”, acceso el 26 de octubre de 2020, <https://eulacfoundation.org/es/qui%C3%A9nes-somos>

33. Blanc Altemir, La V Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe: Hacia un cambio de método en las relaciones birregionales?, 238-239.

34. García Rodríguez, L., & Jiménez Valderrama, F. (2014), Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: La nueva agenda, Revista IUS, 8(33), 7-33.

## TRANSFORMACIÓN DEL ESCENARIO GLOBAL

Tanto para la región europea como para ALC, el cambio de la coyuntura internacional ocurrido en los últimos años ha sido especialmente relevante. La asunción de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos ha tenido efectos desestabilizadores en la economía internacional, peligrando por momentos los espacios de multilateralismo, como ocurrió con sus amenazas a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) solicitando “mayor independencia de China”. A esto se suma la guerra comercial entre Washington y Beijing, que ha marginalizado a Europa y ALC generando su relegamiento como actores internacionales, pero a la vez incentivando su coordinación defensiva.

Hoy la agenda positiva del gigante asiático en ALC contrasta con el aislacionismo de Estados Unidos. La primera debería ser contrarrestada con una mayor presencia de la Unión Europea en la región, ya que poco después de registrado el brote vírico en Wuhan, China comenzó a desplegar una serie de acciones de cooperación internacional de carácter bilateral poniendo en evidencia un nuevo estilo de política exterior denominado popularmente como la “diplomacia de la mascarilla”.

Del mismo modo, hace ya tiempo puede observarse la irrupción de China en el territorio de ALC: desde 2015 tienen lugar las Reuniones Ministeriales de Foro CELAC-China, y en 2016 el gobierno chino emitió el “Documento de Política de China sobre América Latina y El Caribe”. Estas acciones ocurren a la par de una estrategia de “soft power” reflejada en el ingreso de empresas chinas, generosos flujos de inversiones y becas de estudio en la República Popular China a través de las cuales se pretende dar forma a los futuros líderes de la región.

Para el gobierno chino prevalece ante todo la protección de su poder estatal, y no precisamente la defensa de la democracia occidental instaurada para la promoción de la paz y el desarrollo. Por su parte en ALC, a pesar del resurgimiento que están teniendo ciertos movimientos políticos de derecha, existe una memoria colectiva fuertemente conectada con la ola autoritaria vivida en la década de 1970. Haber recuperado las instituciones del Estado por las vías constitucionales impulsó una resignificación profunda de los valores democráticos, la defensa de los derechos humanos, el imperio de la ley y el respeto al pluralismo. De esta forma, los países de la región han avanzado significativamente en la consolidación de la democracia.

En ese sentido, Tokatlian<sup>35</sup> advierte que el modelo político interno chino resulta muy poco atractivo para Latinoamérica, y es por esto que sostenemos que Europa debe defender su presencia en la región como socio esencial, haciendo valer los vínculos históricos y la tradición cultural que une a ambas regiones.

.....  
35. Tokatlian, J. G. (2007), Las relaciones entre América Latina y China: un enfoque para su aproximación, *Análisis Político* (59), 46-56.

## DEMOCRACIA, LEGITIMIDAD Y ESTADO DE DERECHO

Libertad de circulación, de reunión, para los negocios, empresa, y contratos, de tránsito, expresión, acceso a tribunales jurídicos: todas estas han sido limitadas en diferente medida para la defensa del interés nacional de cada Estado. Se trata de una guerra sin armas pero con numerosas bajas contra un enemigo invisible.

Algunas de las medidas gubernamentales adoptadas ante la emergencia sanitaria por coronavirus han sido consideradas como excesivamente limitativas de derechos fundamentales por diversos sectores de la opinión pública. Si bien en términos generales los protocolos implementados en las distintas partes del mundo son similares, se derivan diferencias a partir de los marcos legislativos y constitucionales en los que las medidas se han incorporado.

Mientras que los cuerpos normativos de algunos Estados incluyen mecanismos que permiten la declaración del “estado de emergencia” o la atribución de poderes extraordinarios a instituciones públicas, unos cuantos otros no lo hacen. Esto puede deberse a razones históricas, como es el caso de Alemania, en donde todavía pesa la memoria del decreto de 1933 que llevó al régimen nazi al poder; o a la tradición institucional, como en el Reino Unido, que cuenta con un sistema de derecho anglosajón y por ende carece de una Constitución normativa rígida. En Europa, con excepción de España, se ha optado por la adopción de figuras legales ordinarias urgentes. Por el contrario, el manejo de la situación en América Latina se ha llevado a cabo a través de medidas que restringieron la circulación y las actividades que no fueran consideradas esenciales para el contexto de crisis sanitaria<sup>36</sup>.

Las normativas implementadas en carácter de emergencia trajeron consigo interrogantes en cuanto a sus limitaciones temporales, alcance, proporcionalidad y seguridad jurídica. Muchas veces incluso las medidas fueron tomadas a través de Resoluciones Ministeriales o Decretos del Poder Ejecutivo, sin tener en cuenta o pasar por el control de Asambleas u órganos colegiados de mayor representatividad. Existe allí un evidente punto de conflicto que da lugar al cuestionamiento: la democracia, ¿también hace cuarentena?

En muchos de los países de la región los mecanismos de pesos y contrapesos se han vuelto difusos, y a partir de esta afirmación retomamos y subrayamos la idea de Montesquieu: no existe total libertad, confianza ni legitimidad cuando los Poderes Legislativo y Ejecutivo están reunidos en la misma persona o el mismo cuerpo. Si esto ocurre puede temerse que “el monarca o el Senado” hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente<sup>37</sup>.

La situación general de las disposiciones legales implementadas genera preocupación entre la ciudadanía. Aunque indudablemente las políticas públicas deben estar basadas en la sugerencia de los comités multidisciplinarios de expertos, también deben canalizar las demandas de la sociedad civil, de los grupos de presión existentes y de las comunidades generalmente excluidas de todo proceso de toma de decisión. Dado el panorama expuesto nos preguntamos: ¿hay lugar para el debate social inclusivo en el marco de la emergencia sanitaria?

.....  
36. EPRS, European Union (2020), States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://www.europeansources.info/record/states-of-emergency-in-response-to-the-coronavirus-crisis-situation-in-certain-member-states/>

37. Montesquieu (1748), El Espíritu de las Leyes, recuperado de <https://courses.lumenlearning.com/atd-pima-westerncivilization2/chapter/baron-de-montesquieu/> acceso el 23 de octubre de 2020.



Los países de la Unión Europea y ALC deben presentar un frente unido, intercambiar conocimiento respecto de la crisis, colaborar mutuamente con buenas prácticas sobre la legitimidad de las decisiones públicas y luchar ante la emergencia de los nacionalismos de extrema derecha a ambos lados del Atlántico.

## LA CRISIS ECONÓMICA Y SUS DESAFÍOS INÉDITOS

La pandemia trajo consigo la mayor crisis económica atravesada a nivel mundial desde la Gran Recesión; sus características no se asemejan a ninguna otra, ya que confluyen la disminución de la capacidad productiva (shock de oferta), un desplome de los mercados internacionales y la declinación de la demanda interna (shock de demanda)<sup>38</sup>.

El rasgo distintivo de esta gran crisis es que el problema no se centra en los mercados financieros, sino en la economía real: los más afectados son los trabajadores, las PyMEs y las empresas. A su vez, no solo afecta a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, sino que las grandes potencias económicas también se encuentran con la demanda y oferta destruidas, y las tasas de interés en mínimos que representan un récord en la historia.

América Latina y el Caribe representa una de las zonas más vulnerables. Estudios realizados en la región -con una muestra de 18 países- demostraron que el 29,6% de las personas vive en situación de pobreza, y el 10,2% en pobreza extrema<sup>39</sup>. Al mismo tiempo, el grueso de la población está inmerso en la economía informal, sin seguridad ni protección social. Por otro lado, ocurre que la pandemia vino a impactar a ALC en un momento de gran debilidad económica y vulnerabilidad macroeconómica, teniendo en cuenta que luego de la crisis financiera mundial, entre 2010 y 2019 el PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%<sup>40</sup>.

La región centro de América, y particularmente los países insulares se ven duramente golpeados por la crisis ya que su estructura económica difiere ampliamente de la continental. Se trata de economías locales, en muchas oportunidades de índole familiar, concentradas en la producción de materia prima y en el turismo, rubro fuertemente golpeado al depender de la apertura de fronteras, que emplea en el Caribe a unas 2,4 millones de personas y representa el 15,5% del PIB<sup>41</sup>.

Al mismo tiempo, ALC enfrenta problemas de estrechez fiscal, con un estancamiento de los ingresos públicos totales en la última década a raíz de la desaceleración de la actividad económica, la evasión fiscal, la caída de precios internacionales de materias primas, la reducción de aranceles por la apertura comercial y la resistencia fiscal in crescendo por concesiones a las zonas francas y maquila<sup>42</sup>. Con este marco, acentuado por la crisis económica actual, se realzan los problemas de protección social en la región: se observan aumentos en las tasas de informalidad laboral -y por ende mayores brechas en el acceso

38. Cifuentes-Faura, J. (2020), Crisis del coronavirus: impacto y medidas económicas en Europa y en el mundo, *España e Economía*, acceso el 26 de octubre de 2020, <http://journals.openedition.org/espacioeconomia/12874>

39. CEPAL, NU. (2019), *Panorama Social de América Latina 2018*, 20.

40. CEPAL, NU. (2020), *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 8.

41. Cifuentes-Faura, Crisis del coronavirus: impacto y medidas económicas en Europa y en el mundo.

42. CEPAL, *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 10.

a la protección social contributiva-, existen pocos países con prestaciones de desempleo (tan solo 8 de ALC en 2019 otorgaban seguro de desempleo a trabajadores informales<sup>43</sup>), los sistemas de protección social contributiva se ven afectados financieramente ante el aumento en la licencia por enfermedad de trabajadores formales, y se manifiesta una necesidad de ampliar los programas de protección a familias de bajos ingresos con riesgo de caer en la pobreza.

En el caso de Europa, las estimaciones han indicado que las previsiones de crecimiento del PIB serán negativas para la eurozona del -4% en 2020, con una recuperación positiva con un crecimiento del 2% en 2021<sup>44</sup>. A su vez, el Flash del Índice PMI<sup>45</sup>, compuesto de la Actividad Total de la Eurozona de IHS Markit, cayó en Octubre por tercer mes consecutivo descendiendo de 50.4 a 49.4, indicando la primera contracción de la actividad del sector privado desde junio.

Para el tratamiento de la emergencia sanitaria y económica en el bloque europeo resultó vital el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Dicho pacto, adoptado en 1997, contempló una cláusula de salvaguarda que permite a los Estados, en caso de existir una recesión económica severa, desviarse de sus metas temporalmente. Esta cláusula fue activada por la Unión Europea el 23 de Marzo, luego de que los ministros de Economía y Finanzas comunitarios estudiaran el impacto en las finanzas públicas que afrontaría el continente y el mundo entero frente a la pandemia. Su activación permitió a los Estados miembros adoptar medidas presupuestarias para abordar adecuadamente la situación, dentro de los procedimientos preventivos y correctivos del PEC, siempre que con su aplicación no peligrara la sostenibilidad fiscal<sup>46</sup>.

Ya en 2019 el comercio mundial había presentado una disminución -la primera desde la crisis financiera mundial- del 0,4% debido a la acumulación de barreras comerciales instauradas desde principios de 2018, principalmente entre China y Estados Unidos, y sus efectos en las cadenas globales de valor. De manera análoga, la actual caída de la actividad económica en Estados Unidos, Europa y China tiene un impacto negativo directo en América Latina y el Caribe, especialmente en las materias primas, lo cual genera graves repercusiones al tratarse de una región especializada en la exportación de bienes primarios<sup>47</sup>.

Por último, cabe mencionar el papel que cumple el petróleo, principal producto de exportación de la región. Los estudios de la CEPAL proyectan que la merma en la demanda, de aproximadamente un 30%, no podrá ser compensada por el último acuerdo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que recorta la producción de los países miembros de la organización en un 20%<sup>48</sup>.

.....  
43. *Ibidem*.

44. Cifuentes-Faura, Crisis del coronavirus: impacto y medidas económicas en Europa y en el mundo.

45. IHS Markit (2020), Flash del índice PMI® de la Zona Euro, acceso el 26 de octubre de 2020, <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/a23976c963a74878989b8c258ee6e190>

46. Albitos, B. M., & Puebla, D. M. (2020), Implicaciones jurídico-económicas de la crisis Covid-19 en la Unión Europea (The Legal-Economic impact of the Covid-19 crisis in the European Union), acceso el 28 de octubre de 2020, [https://www.derechoycambiosocial.com/revista060/Implicaciones\\_juridico-conomicas.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista060/Implicaciones_juridico-conomicas.pdf)

47. Cifuentes-Faura, Crisis del coronavirus: impacto y medidas económicas en Europa y en el mundo.

48. CEPAL, Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 12.

## EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MUNDO POST PANDEMIA

Tanto en Naciones Unidas y sus agencias especializadas, como a nivel de los gobiernos y organismos regionales, la agenda ambiental ha ganado un espacio protagónico<sup>49</sup> que se ha evidenciado en un creciente flujo de recursos financieros y concientización sobre la crisis climática. El desarrollo sostenible, aquel que tiene en cuenta el vínculo existente entre el desarrollo económico y social y sus efectos a corto y mediano plazo sobre el medio natural, es sin dudas uno de los temas centrales en la agenda birregional. Sin embargo, ambas regiones presentan marcadas diferencias en su tratamiento.

El bloque europeo posee una conciencia medioambiental bien establecida y, en contraposición con ALC, la idea de explotar sobremanera los recursos naturales para sostener el desarrollo es recurrente. Considerar entonces al desarrollo sostenible como elemento central de la Asociación estratégica UE-ALC es analizar la complejidad que surge de la heterogeneidad de sus 62 miembros, y es allí donde la cooperación birregional para la búsqueda de una política común toma sentido<sup>50</sup>.

Siguiendo esta línea, resulta necesario hacer hincapié en la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible. Si bien la COVID-19 ha significado un retroceso en el cumplimiento de metas como la mejora de la salud, el acceso a la educación, o incluso la generación de trabajo decente, también se presenta como una oportunidad para contribuir con mayor énfasis a los objetivos relacionados al cambio climático. Por mencionar un ejemplo, las medidas de mitigación de la pandemia que se están aplicando en el turismo podrían utilizarse para mejorar la sostenibilidad ambiental y social de un sector que, según la CEPAL, representa aproximadamente el 5% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero<sup>51</sup>. La reducción en la circulación urbana ha tenido como consecuencia una disminución relevante en tres contaminantes principales en el aire respirable de ciudades de América Latina, lo que se traduce en una mejora de la salud ambiental y humana (reduce la morbilidad respiratoria), especialmente en el caso de las personas vulnerables<sup>52</sup>.

Para que este fenómeno no sea de carácter temporal y se limite exclusivamente al término de las cuarentenas y la emergencia sanitaria, se torna más necesario que nunca desarrollar y consolidar estilos de producción y consumo, prácticas laborales y una solidaridad económica con los sectores más vulnerables. Estas deben contribuir tanto a la reactivación económica como a la mejora de la salud de las personas y del ambiente, en concordancia con un nuevo estilo de desarrollo saludable, inclusivo y sostenible ya que el modelo actual no representa uno que pueda mantenerse a largo plazo.

.....  
49. Gómez, C. (2015), El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación, acceso el 27 de octubre de 2020, <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>

50. Giacomini, M. (2012), El desarrollo sostenible como elemento central de la Asociación Estratégica UEALC: Respuestas europeas, respuestas latinoamericanas, acceso el 29 de octubre de 2020, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=db6dc80a-9b00-97b4-ea06-1e128d6c1f0a&gro\\_upId=262509](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=db6dc80a-9b00-97b4-ea06-1e128d6c1f0a&gro_upId=262509)

51. CEPAL, NU (2020), Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia, 9.

52. CEPAL, NU. (2020), Efectos de las cuarentenas y restricciones de actividad relacionadas con el COVID-19 sobre la calidad del aire en las ciudades de América Latina, 11.

Tanto la cumbre birregional de 2008 en Lima como el plan de acción de Madrid (2010) han instituido al desarrollo sostenible como pilar de la Asociación estratégica UE-ALC. Si algo está claro es que, a pesar de las diferentes soluciones que pueden ser aportadas por ambas partes, es fundamental que éstas se complementen. Europa puede aportar a ALC sus tecnologías verdes y sus programas de formación de alto nivel y modelo social, contribuyendo así a diversificar su economía. Por su parte ALC, teniendo en cuenta la abundancia de sus recursos naturales y el dinamismo de sus mercados, puede favorecer una recuperación del crecimiento europeo<sup>53</sup>.

## NUEVA NORMALIDAD CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Desde su irrupción luego de la Guerra Fría, la teoría feminista de las Relaciones Internacionales ha puesto en jaque numerosos conceptos del mainstream de la disciplina. Entre estos se destaca el rechazo tajante hacia la distinción entre “lo público” y “lo privado”, por entender que dicha división está cargada de implicaciones de género<sup>54</sup>.

Partir de esta idea nos sirve para analizar la situación atravesada por las mujeres de todo el mundo durante la pandemia. La vulnerabilidad de América Latina y el Caribe se ha exacerbado al ser la región con mayores niveles de desigualdad, y la pobreza también tiene dimensiones de género<sup>55</sup>.

La emergencia sanitaria ha acentuado la desigual organización social respecto a las tareas de cuidados, y las mujeres se ven sobrecargadas debido a que, a nivel mundial, hacen dos veces y media más de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que los hombres<sup>56</sup>. Esto implica que ante el cierre de escuelas y/o la saturación de los sistemas sanitarios, son ellas las que atienden a familiares enfermos, personas mayores y a niños y niñas que se ven obligados a permanecer en sus hogares. A su vez, la crisis genera condiciones que exacerbaban la violencia de género, especialmente en el ámbito doméstico, debido a que se dificulta el acceso a denuncias, órdenes de protección y/o servicios esenciales que pueden salvar vidas debido a los confinamientos y las restricciones de circulación. Evidentemente la violencia de género no hace cuarentena, y los Estados se han visto compelidos a reforzar los mecanismos estatales que se instauran a disposición de las mujeres en situación de peligro.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que las mujeres comprenden el 70% de la fuerza de trabajo en salud en el mundo<sup>57</sup>. Esto implica que son las más expuestas a contraer el virus por la exposición que la labor demanda. Al mismo tiempo, existe mayoría de mujeres en sectores que se han visto duramente golpeados por la pandemia. Como ejemplo

53. Giacomini, El desarrollo sostenible como elemento central de la Asociación Estratégica UEALC: Respuestas europeas, respuestas latinoamericanas, 5.

54. Sodupe, K. (2003), *La Teoría de Las Relaciones Internacionales a Comienzos Del Siglo XXI*, 199.

55. UNDP (2020), *The Economic Impacts of COVID-19 and Gender Equality*, acceso el 22 de octubre de 2020, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/the-economic-impacts-of-covid-19-and-gender-equality.html>

56. UNDP, *The Economic Impacts of COVID-19 and Gender Equality*, acceso el 22 de octubre de 2020, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/the-economic-impacts-of-covid-19-and-gender-equality.html>

57. *Ibidem*.

puede mencionarse al turismo, rubro que cuenta con sobrerrepresentación de mujeres a nivel mundial, y particularmente en América Latina<sup>58</sup>.

Indudablemente los gobiernos se enfrentan a grandes desafíos en la elaboración de políticas públicas que contemplen la protección social de mujeres insertas en la informalidad, la atención de las necesidades inmediatas de quienes están abocadas al sector sanitario, el refuerzo de los mecanismos a disposición de las víctimas de violencia de género, entre muchas otras aristas que deben pensarse desde el plano estatal con perspectiva de género. Para esto no existe otra opción que no sea la construcción de lineamientos socioeconómicos a partir de la justa incorporación de las mujeres en los espacios de decisión, y del empoderamiento de mujeres y niñas.

Se torna fundamental que la asociación birregional UE-ALC tenga presente los compromisos asumidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Solo implicando a las mujeres en todas las fases de la respuesta y en la toma de decisiones internacionales y locales se evitará que las brechas se sigan profundizando. Será imprescindible que las relaciones multilaterales acuerden políticas conjuntas que contribuyan a la reactivación económica y del mercado laboral con una perspectiva de género.

## EDUCACIÓN Y COVID-19

La interrupción de las actividades en los centros educativos tendrá efectos significativos en el aprendizaje, especialmente en aquellos más vulnerables. Más de 1.200 millones de niños en edad escolar alrededor del mundo se han visto afectados por los cierres de escuelas y, en un contexto de educación a distancia, UNICEF ha advertido que la brecha inherente al acceso de las herramientas y la tecnología podrían agravar la crisis mundial del aprendizaje<sup>59</sup>.

Los estudios sobre la situación educativa de la región latinoamericana han señalado que la mayoría de los países están dotados de recursos y plataformas digitales para la conexión remota, que han podido reforzarse a gran velocidad a partir del trabajo de los Ministerios de Educación<sup>60</sup>. Sin embargo, son pocos los países que cuentan con estrategias educativas que aprovechen las TIC.

El contexto de la pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de realizar ajustes en las currículas escolares y un reordenamiento de prioridades y herramientas. La transformación en la modalidad del dictado de clases ha cambiado el paradigma en los usos formativos de las TICs por parte de docentes y estudiantes. Esto implica no sólo dominar las herramientas tecnológicas, sino saber utilizarlas y aplicarlas adecuadamente para la adquisición de conocimientos<sup>61</sup>.

.....  
58. *Ibidem*.

59. UNICEF (2020), La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje, acceso el 25 de octubre de 2020, <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/falta-igualdad-acceso-educacion-distancia-podria-agravar-crisis-aprendizaje>

60. *Ibidem*.

61. Monasterio, D., & Briceño, M. (2020). Educación mediada por las tecnologías: Un desafío ante la coyuntura del Covid-19. *Observador del Conocimiento*, 5(1), 100-108.

Un reacomodo en las prioridades educativas significará por un lado la búsqueda de estrategias de enseñanza y aprendizaje colaborativas y orientadas a la construcción de conocimiento entre todos los interlocutores que participan de los procesos escolares: autoridades y docentes de la escuela, alumnos y familias. Y por el otro, implicaría considerar las competencias socioemocionales como parte de un desarrollo integral que contemple lo cognitivo y lo actitudinal, especialmente por la demanda de actuación solidaria y participativa de la comunidad del contexto en que se vive.

## COOPERACIÓN: ¿VUELTA AL REALISMO CLÁSICO O DESARROLLO DE UN PANORAMA DE SOLIDARIDAD CRECIENTE?

Los regionalismos en ALC son un conjunto de iniciativas originadas a partir del siglo XXI, a excepción del Mercosur. Los distintos modelos y esquemas de regionalismo expresan la aspiración de los países miembros, sea cual sea el agrupamiento en que participen, de promover el diálogo y la cooperación. Al mismo tiempo reflejan la fuerte heterogeneidad de América Latina y Caribe en relación a sus estrategias de inserción económica y comercial internacional, y las distintas visiones de sus miembros sobre el regionalismo posible. Representan un ejercicio de flexibilidad y pragmatismo político como escasamente se vio en el pasado<sup>62</sup>.

Lo anterior es resultado de una convicción acerca de las condiciones actuales de este mundo global: las salidas o soluciones individuales son cada vez menos posibles. A pesar de los progresos en el camino de la democratización y el fortalecimiento de las sociedades y sus actores, la visión dominante sigue siendo Estado-céntrica. Otro factor común en los bloques de integración en América Latina y el Caribe es la institucionalidad de baja intensidad, intergubernamentalista, en ocasiones calificada como interpresidencialista, y con un perfil integracionista prioritariamente comercial.

La debilidad de las instituciones regionales es comúnmente asociada al nacionalismo y a la concepción tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana. Sin embargo, el proceso decisorio está dominado por los ejecutivos, y ello se ha traducido en serios problemas de legitimidad e imagen. Sumado a esto, no se cuenta con marcos institucionalizados para la participación de la sociedad civil, y la “dimensión ciudadana” de la integración muestra debilidad. Este “regionalismo disperso” debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización, lo que se plasma en compromisos en ocasiones contradictorios<sup>63</sup>.

La CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), bloque que frecuentemente nuclea la relación birregional UE-ALC, responde a las nuevas tendencias del regionalismo y la integración regional, que prioriza lo político. Refleja dos características de la integración regional: plenitud temática y amplitud geográfica. El principal obstáculo gira en torno a la decisión y voluntad política de los dirigentes de los Estados, que deriva en una crisis de confianza hacia el proceso de integración latinoamericano.

.....

62. Bernal-Meza, R. (2013), Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica, 18.

63. Sanahuja, J. A. (2009), Del “Regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambios en la Integración Regional de América Latina, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, vol. 7, 10-43.

Del otro lado de la relación birregional, la Unión Europea también presenta una realidad paradójica. A pesar de que continúa siendo el proceso de integración más avanzado del mundo, y que se ha visto reforzado como actor global de relevancia con la firma del tratado de Lisboa, el bloque tiene dificultades para determinar su política exterior común apropiadamente articulada. La consecuencia negativa de este fenómeno es su reducción de capacidad de actuación como actor internacional<sup>64</sup>.

Hoy la Unión atraviesa una importante crisis económica y financiera disparada a partir de la Gran Recesión de 2008. A esta se sumó la crisis de los refugiados, la proliferación de atentados terroristas, el ascenso de los nacionalismos, la burocracia de Bruselas y la salida de Gran Bretaña. El continente se debate entonces entre lo viejo y lo nuevo, es decir, entre volver al pasado como países nacionalistas que luchan por sus propios intereses en desmedro de los demás países, o buscar una solución a la integración con más integración y democracia. Estos problemas que atraviesa la eurozona disminuyen en cierta manera su atractivo e influencia en ALC, por lo tanto deben ser superados en miras al refuerzo de una asociación birregional mutuamente fructífera.

Podríamos bien analizar la situación mundial desde un enfoque realista clásico, tomando a la pandemia como generadora de un terreno anárquico en el que gobierna el principio de suma cero. Ciertamente el cierre de fronteras, las limitaciones de libertades y la defensa de los intereses nacionales podrían funcionar como herramientas del Estado en una lucha por el poder en la que sus ganancias conllevan por defecto las pérdidas de otros, y en la que el principio de autoayuda inspira su proceder en el sistema internacional<sup>65</sup>. Sin embargo, proponemos como solución alejar la alianza estratégica UE-ALC de esta tradicional concepción estatocéntrica y egoísta, y profundizar las relaciones mutuas cooperantes junto con los procesos de integración regional respectivos a ambos lados del Atlántico. Los diversos bloques en ALC necesitan un proceso a la medida de sus características culturales, políticas y económicas, y distinto del camino supranacional y la aspiración a la unión política de la Unión Europea en las últimas décadas.

## AGENDA POST PANDEMIA: UN MUNDO DE OPORTUNIDADES

Una nueva agenda compartida se vislumbra a futuro en el seno de la Asociación UE-ALC, y temáticas como el cambio climático, la lucha contra el narcotráfico o la política fiscal ciertamente comenzarán a formar parte de ella. Al interior de sus fronteras, ambas regiones enfrentan problemas como lo son el desarrollo, el populismo, la inseguridad ciudadana y la crisis de la integración. Ahora bien, al compartir problemas similares el planteo deberá girar en torno a las acciones que puedan llevarse a cabo de manera conjunta, abandonando la lógica tradicional de “donante/receptor”<sup>66</sup> que implica generalmente la transferencia unilateral desde la UE hacia América Latina, y planteando una agenda innovadora basada en el aprendizaje mutuo.

64. Sanahuja, J. A. (2013), *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, 14.

65. Arenal, C. D., & Sanahuja, J. A. (2015), *Teorías de las relaciones internacionales*, 2.

66. Gratius, S, *Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos*, 125.

En política fiscal se observa una oportunidad para reforzar la cooperación para la consecución de sistemas fiscales justos y eficaces y de protección social como instrumentos esenciales para fomentar un crecimiento económico integrador y abordar la desigualdad. Para ello se debe compartir la buena gobernanza presupuestaria, en la que existe un alto nivel de compromiso para abordar el fraude, la evasión y la elusión fiscales<sup>67</sup>.

Respecto a las políticas de drogas, en ALC se observa un creciente debate respecto a la despenalización que surge a raíz del fracaso en la lucha contra el narcotráfico. Las razones que sustentan su percepción como un problema sin solución son su poder corruptor a través de alianzas con el gobierno y la policía, el gran tamaño de las redes, la creciente demanda y la rentabilidad del negocio ilegal. Incluso en los territorios en los cuales se asientan estas redes transnacionales, se evidencia una lucha material y simbólica por la legitimación de su actividad ilegal<sup>68</sup>.

América Latina y Europa podrían decidir apostar por una solución innovadora al flagelo y no replicar el discurso prohibicionista represivo que busca su erradicación y que pocos resultados ha conseguido. De esta manera, conectar los debates latinoamericanos y europeos sobre la legalización y regulación de determinadas drogas blandas como la marihuana, como ya ocurre en los Países Bajos y Uruguay, serviría para impulsar una nueva política interregional y global<sup>69</sup>.

Se busca en suma lograr un compromiso político más equilibrado, entre iguales, con una agenda de comercio e inversión responsable. Juntos representan a un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, lo que los convierte en socios fundamentales en un orden multilateral basado en normas.

## CONCLUSIÓN

La crisis pandémica llegó en un momento en que la confianza hacia la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro. La COVID-19 no ha hecho más que poner en evidencia problemas preexistentes, principalmente en ALC: sistemas de salud deficientes, predominio de un mercado laboral informal, elevadas tasas de pobreza, limitados recursos públicos, deudas públicas insostenibles, imposibilidad de llevar a cabo paquetes fiscales, desigualdad, descontento social e importantes disturbios ocurridos en 2019. Todo esto denota que es menester la confluencia entre liderazgo, visión a largo plazo y colaboración entre todos los gobiernos de ALC y actores internacionales relevantes como la Unión Europea. Solo será posible superar la crisis en sus planos económico, social, y humanitario, y reconstruir un nuevo modelo de desarrollo sostenible teniendo en cuenta la Agenda 2030, si se construye colectivamente a partir una dinámica multilateral reforzada<sup>70</sup>.

.....  
67. Eurosócial (2019), La Unión Europea, América Latina y el Caribe aúnan fuerzas para un futuro común, acceso el 28 de octubre de 2020, <https://eurosócial.eu/actualidad/la-union-europea-america-latina-y-el-caribe-aunan-fuerzas-para-un-futuro-comun/>

68. Ovalle, L. P. (2010). Construcción social del narcotráfico como ocupación. *Revista CS*, 101.

69. Gratiús, S. (2017), Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos, *Nueva sociedad*, (270), 128.

70. Naciones Unidas (2020), El multilateralismo será clave para superar la crisis económica causada por el COVID-19, acceso el 28 de octubre de 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477791>



En el sistema internacional del siglo XXI, atravesado por las redes de gobernanza global y por un marcado institucionalismo, resulta imprescindible reforzar desde los Estados las herramientas y los espacios de toma de decisiones. La erosión de las soberanías no deja alternativa que no sea la apuesta a las instituciones internacionales. Los Estados deben dejar de lado los criterios que los lleva a actuar en el plano internacional desde las lentes que sus intereses nacionales les asignan, y para esto también cobra relevancia el rol de los mecanismos de participación y rendición de cuentas que se construyen con la ciudadanía<sup>71</sup>. El multilateralismo deberá reinventarse, potenciarse e incluso volver a configurarse.

Estratégicamente, ninguna de las dos regiones puede permitirse ignorar a la otra si quiere reforzar o acrecentar su peso en el sistema internacional como actor de relevancia. Hoy más que nunca se debe velar por la institucionalización del diálogo político y de su alianza estratégica, ya que para desafíos globales se necesitan respuestas eficientes y coordinadas de gran magnitud.

La conmoción generada por la pandemia en cada una de las sociedades y economías del mundo requiere de esfuerzos mancomunados para salir adelante de una crisis de la que, claro está, nadie se repone solo. El contexto exige intercambiar experiencias, colaborar con buenas prácticas y volver a apostar al multilateralismo.

La recuperación de la crisis de la COVID-19 deberá conducirnos a una economía diferente, y muy especialmente a una atravesada por la perspectiva de género. La consolidación de la democracia en periodos de crisis está en manos de la población y su involucramiento político, ya sea a través de mecanismos tradicionales, manifestaciones o a través de las redes sociales. La situación sanitaria requiere la toma de medidas rápida y efectiva pero esto no debe ser un impedimento para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, y las mujeres deberán ser atentamente escuchadas e incorporadas en todos los espacios de gobernanza y alta política en los que tengan lugar la definición de los lineamientos que construirán el futuro.

Es aún pronto para sacar conclusiones al respecto de la emergencia de un nuevo orden mundial. Sin embargo, algunas tendencias ya empiezan a observarse como el rol relevante de los Estados nacionales en la gestión de crisis. También las acciones de las instituciones internacionales que buscan que los países acreedores condonen las deudas de países pobres con el objetivo de movilizar recursos al sistema sanitario.

Es cada vez mayor el interés de los países de ALC en diversificar sus relaciones exteriores (especialmente con los países de la región Asia-Pacífico). Es por ello que los países europeos deberán redoblar esfuerzos para mantener el atractivo de la UE como socio estratégico frente a otros posibles competidores.

Será primordial una cooperación renovada y dinámica, con base en el multilateralismo, que avance hacia lo político, deje el carácter puramente comercial y que a su vez potencie la visión y valores compartidos por ambas regiones.

.....  
71. Álvarez Arcá I. (2020), La pandemia y la crisis del multilateralismo/2, acceso el 27 de octubre de 2020, <https://aquiencencia.net/2020/07/09/la-pandemia-y-la-crisis-del-multilateralismo-2/>

## REFERENCIAS

- **All of Our World in Data**, COVID-19: Government Response Stringency Index, Nov 2, Recuperado de: <https://ourworldindata.org/grapher/covid-stringency-index?time=latest&country=~NIC>, 2020.
- **Álvarez Arcá I.**, La pandemia y la crisis del multilateralismo/2, recuperado de: <https://aquiencia.net/2020/07/09/la-pandemia-y-la-crisis-del-multilateralismo-2/>, 2020.
- **Bernal-Meza, R.**, Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica, 2013.
- **Blanc Altemir, A.**, La V Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe ¿Hacia un cambio de método en las relaciones birregionales?, Anuario español de derecho internacional, 2008.
- **CEPAL, NU.**, Efectos de las cuarentenas y restricciones de actividad relacionadas con el COVID-19 sobre la calidad del aire en las ciudades de América Latina, 2020.
- **CEPAL, NU.**, Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 2020.
- **CEPAL, NU.**, Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia, 2020. CEPAL, NU., Panorama Social de América Latina 2018, 2019.
- **Cifuentes-Faura, J.**, Crisis del coronavirus: impacto y medidas económicas en Europa y en el mundo, Espaço e Economia, recuperado de: <http://journals.openedition.org/espaco-economia/12874>, 2020.
- **EPRS**, European Union, States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States, recuperado de: <https://www.europeansources.info/record/states-of-emergency-in-response-to-the-coronavirus-crisis-situation-in-certain-member-states/>, 2020.
- **Eurosocial**, La Unión Europea, América Latina y el Caribe aúnan fuerzas para un futuro común, recuperado de: <https://eurosocial.eu/actualidad/la-union-europea-america-latina-y-el-caribe-aunan-fuerzas-para-un-futuro-comun/>, 2019.
- **FAO**, La feminización de la pobreza en el sector rural de la región de América Latina: ¿mito o realidad?, recuperado de: [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/opinion/anterior/2005/ballara.htm](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/opinion/anterior/2005/ballara.htm), 2005.
- **Fundación EU-LAC**, “Quiénes somos”, recuperado de: <https://eulacfoundation.org/es/qui%C3%A9nes-somos>, 2018.

- **García Rodríguez, L., & Jiménez Valderrama, F.**, Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: La nueva agenda, Revista IUS, 2014.
- **Giacomini, M.**, El desarrollo sostenible como elemento central de la Asociación Estratégica UEALC: Respuestas europeas, respuestas latinoamericanas, recuperado de: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=db6dc80a-9b00-97b4-ea06-1e128d6c1f0a&groupId=262509](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=db6dc80a-9b00-97b4-ea06-1e128d6c1f0a&groupId=262509), 2012.
- **Gómez, C.**, El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación, recuperado de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>, 2015.
- **Gratius, S.**, Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos, Nueva sociedad, 2017.
- **Hirst, M., & Malacalza, B.**, ¿Podrá reinventarse el multilateralismo?: El orden internacional y el coronavirus. Nueva sociedad, 2020.
- **IHS Markit**, Flash del índice PMI® de la Zona Euro, recuperado de: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/a23976c963a74878989b8c258ee6e190>, 2020.
- **Leonard, M.**, Four scenarios for the reinvention of Europe. London: The European Council on Foreign Relations, 2011.
- **Monasterio, D., & Briceño, M.** Educación mediada por las tecnologías: Un desafío ante la coyuntura del Covid-19. Observador del Conocimiento, 2020.
- **Montesquieu (1748)**, El Espíritu de las Leyes, recuperado de <https://courses.lumenlearning.com/atd-pima-westerncivilization2/chapter/baron-de-montesquieu/>, 2020.
- **Naciones Unidas**, El multilateralismo será clave para superar la crisis económica causada por el COVID-19, recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477791>, 2020.
- **ONU Mujeres**, COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis, recuperado de: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>, 2020.
- **Ovalle, L. P.**, Construcción social del narcotráfico como ocupación. Revista CS, 2010. **Rodríguez, D.**, La paradoja de la globalización. Antoni Bosch ed., 2012.
- **Sáenz, S. D.**, Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados, L. Granato, & C. N. Oddone (Eds.), Editorial Universidad Abierta Interamericana (UAI), 2008.
- **Sanahuja, J. A.**, Del “Regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambios en la Integración Regional de América Latina, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2009.

- **Sanahuja, J. A.**, Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, 2013.
- **Sodupe, K.**, La Teoría de Las Relaciones Internacionales a Comienzos Del Siglo XXI, 2003.
- **Tokatlian, J. G.**, Las relaciones entre América Latina y China: un enfoque para su aproximación, Análisis Político, 2007.
- **UNDP**, The Economic Impacts of COVID-19 and Gender Equality, recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/the-economic-impacts-of-covid-19-and-gender-equality.html>, 2020.
- **UNICEF**, La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje, recuperado de: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/falta-igualdad-acceso-educacion-distancia-podria-agravar-crisis-aprendizaje>, 2020.
- **Vázquez, A. L.**, El Feminismo en la teoría de Relaciones Internacionales: un breve repaso, Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, 2012.

## 4. EL MULTILATERALISMO DE POST-PANDEMIA: NUEVAS ESTRATEGIAS DE ACERCAMIENTO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL CASO DE LA ALIANZA POR EL MULTILATERALISMO LATINA Y EL CARIBE

Lucía Rodríguez Torresi<sup>72</sup>

### RESUMEN

Somos testigos de dos crisis que condicionan la cooperación internacional: el cuestionamiento al multilateralismo como estructura de coordinación y las problemáticas expuestas por la pandemia por el COVID-19. Cabe preguntarse entonces si, en este contexto, el rumbo que toma el orden global afecta en algún modo el acercamiento birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. El surgimiento de la Alianza para el Multilateralismo da respuesta a las crisis presentadas desde un enfoque renovado y marca el camino para la profundización de la relación histórica entre la UE-LAC.

### INTRODUCCIÓN

Estamos en un momento bisagra, marcado por la crisis y la incertidumbre, que nos da una oportunidad histórica para hacer un punto y aparte. Necesitamos reflexionar y establecer estrategias en las que el multilateralismo pueda presentarse como una respuesta coordinada, viable y eficaz. Necesitamos un multilateralismo que escuche y responda a los cambios y reformas que se le exigen. Es cierto que el contexto global ha evidenciado ejemplos de actores internacionales pesimistas y reacios al trabajo cooperativo; al mismo tiempo, ha quedado demostrado en el último año que la vía unilateral (o aislacionista) no parece ser una opción real. El dilema entre encierro por defensa y la coordinación internacional para encontrar soluciones amplias y de impacto se vuelca definitivamente hacia esta última. De esta manera, el enfoque desde el multilateralismo y la cooperación internacional tienen un gran desafío por delante.

El trabajo que se desarrolla a continuación abordará el multilateralismo desde un enfoque post-pandémico, a través del caso de la Alianza para el Multilateralismo como espacio para la profundización del birregionalismo ente la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Para esto, se proponen tres espacios de discusión: contexto, estrategia y efectos.

En la primera sección, se busca establecer un contexto claro y las implicancias de ese marco en un escenario de cooperación internacional y multilateralismo. La pandemia por el COVID- 19, el rol del multilateralismo y los desafíos a futuro son algunos de los temas que

72. Diplomatura en en Diseño, Gestión y Administración de Proyectos con Financiamiento Externo en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina).

toca este apartado. El segundo espacio, se centra en la descripción y análisis de la Alianza para el Multilateralismo como iniciativa global que da respuesta a las debilidades y demandas actuales de la cooperación internacional. Además de la presentación de sus objetivos, hitos, evolución e iniciativas, se analizan los elementos que hacen de esta propuesta una estrategia de impulso al multilateralismo tradicional. La tercera sección se enfoca en los efectos positivos de la Alianza para el Multilateralismo en lo que respecta al birregionalismo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

El sistema multilateral actual es definitivamente perfectible ya que ha demostrado que no siempre tiene la capacidad de ofrecer respuesta a los desafíos que se plantean a nivel global. Entonces, ¿por qué la incertidumbre es tan importante en este contexto? Desde las finanzas y la tecnología hasta el cambio climático, las pandemias, la migración y la seguridad, lo que depara el futuro se siente cada vez más incierto y exige enfoques alternativos. Pero la incertidumbre puede transformarse en algo positivo. Este escenario favorece la posición de aquellos que tengan voluntad de actuar y de influir a través de nuevas ideas y enfoques. Estamos presenciando un momento de crisis y cambios, un tiempo oportuno para repensar el rol del multilateralismo y las estrategias de coordinación internacional.

## EL CONTEXTO: IMPLICANCIAS DE LA POST-PANDEMIA

No hay duda alguna respecto a la relevancia que tiene la pandemia por el COVID-19 a nivel global. Marcará un antes y un después en una variedad de aspectos que seguramente no podamos definir todavía. La pandemia ha generado una gran crisis que incluye, a modo de clasificación genérica, problemáticas sanitarias, económicas y sociales.

Pero lo que hace relevante al momento histórico no es sólo la crisis por si misma, sino las implicancias que trae y las consecuencias que determinen un escenario post-pandémico. Esta situación abre un abanico de posibilidad para replantear roles, procesos y el propio status quo establecido a nivel global. Antes de plantear escenarios futuros, es importante entender el contexto y la secuencia de sucesos que llevaron al mundo al lugar de incertidumbre en el que se encuentra hoy.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), representada por su Director General Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunciaba que la nueva enfermedad conocida como coronavirus (COVID-19), ya presente en varios países y con niveles alarmantes de propagación, podía caracterizarse como una pandemia<sup>73</sup>. Para ese entonces, los países de Europa ya experimentaban graves problemas y un ascenso abrupto de casos y muertes. España, Italia y Francia eran los primeros que mostraban lo difícil que sería enfrentar sanitaria y económicamente la pandemia por el COVID-19. Mientras tanto, América Latina ya había registrado su primer caso positivo de COVID-19 (26 de febrero, Brasil) y la primera muerte ocasionada por dicha enfermedad (7 de marzo, Argentina). Con la expansión del virus por Asia y Europa, durante los meses de enero y febrero, comenzaron a verse los primeros indicadores de una posible crisis sanitaria y económica, poniendo a los gobiernos de los países de América Latina en alerta frente a la necesidad de tomar acciones extraordinarias preventivas, de mitigación y de control de cara a los primeros casos confirmados que comenzaban a aparecer en la región.

.....  
73. Una pandemia es la afectación de una enfermedad infecciosa de los humanos a lo largo de un área geográficamente extensa.

Para mediados de octubre, siete meses después de que la OMS declarara el COVID-19 como pandemia, a nivel global se registraron casi 38 millones de casos confirmados y más de un millón de decesos a causa del COVID-19. En este escenario, resulta significativo destacar la situación de América Latina y el Caribe, que tuvo un impacto posterior pero definitivamente significativo. La región es una de las zonas más afectadas, con 10 millones de casos confirmados y 367 mil muertes como consecuencia directa del COVID-19<sup>74</sup>. Sin embargo, el sanitario no es el único frente abierto. América Latina y el Caribe continúa siendo la región que muestra los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Según estimaciones, los niveles de deuda pública subieron de forma significativa, los desequilibrios fiscales aumentan impulsados por transferencias sociales necesarias y se prevé que el Producto Interno Bruto (PIB) retroceda un 7,9% en 2020.

La gestión local e intrarregional representan un elemento fundamental para enfrentar la crisis económica que trajo apareja la propagación de la pandemia por el COVID-19. Al mismo tiempo, el apoyo que reciba la región por parte de agencias, organismos internacionales, e inclusive otras regiones, será fundamental para la construcción de acciones que contribuyan a la construcción de la post-pandemia. Es aquí donde el rol de la Unión Europea y sus países miembros toma relevancia para América Latina y el Caribe, particularmente en lo que implique espacios que generen programas de desarrollo orientados a fomentar el crecimiento y mitigar la desigualdad, dos cuestiones sistémicas a la región que se vieron agravadas por la pandemia. Frente a la situación global actual, consecuencia del surgimiento y expansión del COVID-19, no cabe ninguna duda de que América Latina enfrenta uno de los retos más significativos de su historia.

La propia dinámica avasallante de esta situación, sumado a las medidas disímiles y particulares tomadas por los países y regiones según cada realidad, generaron (y continúan haciéndolo) niveles altos de incertidumbre en cuanto a la forma en que pueda sortearse esta crisis, el impacto real que ocasione y las estrategias que permitirán transitar el camino hacia la post-pandemia.

Es en este contexto en donde la cooperación internacional y las instituciones multilaterales cobran relevancia al hacerse notoria las facilidades que ofrecen para la coordinación global frente a problemáticas como la que presenta la pandemia por el COVID-19. Sin embargo, existen fuertes cuestionamientos al impacto real del multilateralismo y, en general, a este tipo de arreglos internacionales como consecuencia de cambios en el orden global. La idea de una construcción del orden global cambiante se refleja en dinámicas y desafíos variados que ponen a prueba la cooperación estatal. Entre otras tantas, podemos encontrar las propias capacidades estatales, los flujos económicos, el orden político, el involucramiento de actores no estatales, cuestiones migratorias, desafíos ambientales, fisuras en las cuestiones de seguridad internacional, etc. En este sentido, Hirst y Malacalza identifican tres factores que articulan este proceso de crisis: i) el resquebrajamiento del orden internacional de posguerra, ii) el impacto producido por la confrontación Estados Unidos - China, y iii) las fallas y frustraciones acumuladas por décadas en la trayectoria de las instituciones multilaterales (Hirst y Malacalza; 2020). Empecemos entonces por entender qué se entiende, en la actualidad, por multilateralismo.

En el campo de las relaciones internacionales, el multilateralismo es generalmente definido en contraposición del bilateralismo, e inclusive el unilateralismo, y se lo asocia a la idea de cooperación institucionalizada entre tres o más estados. Basado en la idea de cooperación,

74. 11 de octubre de 2020.

su máxima expresión se representa en el sistema que establece Bretton Woods como orden global y el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del cual en 2020 se festeja su 75° aniversario.

Al mismo tiempo, no hablamos de un concepto estático, sino que el multilateralismo implica constante evolución. Este es el desafío más grande que tiene hoy: ¿cómo adaptarse a los cambios en el orden global?

Según distintas definiciones, el multilateralismo significa cooperación entre estados que tienen el interés de alcanzar objetivos comunes estableciendo cierto equilibrio y regulando la competencia. La cooperación responde a una lógica en la que los estados reconocen que el actuar conjunto permite alcanzar ciertos resultados que no lograrían hacerse efectivos sin la colaboración agregada. En este sentido, puede entenderse el multilateralismo como un fenómeno necesario que responde al contexto de globalización, interconexión y dependencia. El multilateralismo garantiza trabajo cooperativo basado en una cantidad de principios y valores establecidos y compartidos por las partes que hacen al entendimiento. Para el actual Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Jean-Yves Le Drian, el multilateralismo no es un dogma y tampoco debería asociarse con una definición vinculada a cuestiones ideológicas. Le Drian define al multilateralismo como un método efectivo.

En este sentido, la definición del multilateralismo como una herramienta de cooperación internacional que garantiza la obtención de objetivos y resultados en iniciativas conjuntas pone énfasis en la necesidad de colaboración. En un contexto de pandemia y teniendo en cuenta las necesidades que implica pensar una estrategia de coordinación global, el multilateralismo cobra nuevamente sentido y gana relevancia.

Las instituciones internacionales creadas desde 1945 para ayudar a las naciones a gestionar y resolver sus problemas de forma pacífica, y en conjunto, se están debilitando en un grado nunca visto desde su fundación. Sin embargo, lidiar con problemas globales requiere políticas y acciones más allá del mandato o las capacidades de cualquier estado (Albright y Gambari, 2019). La post-pandemia requiere de los organismos multilaterales para desarrollar y continuar impulsando espacios de diálogo y construcción de conocimiento. Buenas prácticas, caminos a seguir, estrategias de impacto y coordinación de políticas son algunas de las acciones en las que se trabaja desde el multilateralismo con miras en el crecimiento y la reactivación económica, para encontrar la mejor salida a la crisis socioeconómica y la definición del escenario post-pandemia. América Latina y el Caribe necesita hoy más que nunca de estas instancias de coordinación y de la cooperación internacional.

El multilateralismo enfrenta dos desafíos concretos vinculados al contexto global. El primero, a corto plazo, se refiere a las facilidades sanitarias vinculadas al desarrollo y distribución de la vacuna COVID-19. Ya hay señales de diálogo y coordinación de acciones vinculadas a este tema como, por ejemplo, el plan de USD 12 millones que aprobó el Banco Mundial para garantizar el acceso rápido a la vacuna. El segundo desafío, orientado al mediano y largo plazo, tiene que ver con un nuevo ciclo del desarrollo a nivel global. Esta crisis plantea una oportunidad de repensar el rol y la estrategia del multilateralismo en el orden internacional, buscando impacto con énfasis en el crecimiento sostenible e inclusivo. Ambos desafíos (u oportunidades) tienen relación directa con las dos cuestiones sistémicas que enfrenta América Latina y el Caribe ya mencionadas en este trabajo: fomentar el crecimiento y mitigar la desigualdad.



## LA ESTRATEGIA: ALIANZA POR EL MULTILATERALISMO

El debate en cuanto a la viabilidad y funcionalidad del multilateralismo sigue en pie. Básicamente, existen posturas encontradas: por un lado, están quienes tienen posiciones más cerradas y argumentan sobre la falta de resultados de las instancias de cooperación internacional a través de instituciones multilaterales; por el otro, tenemos a aquellos que confían en la capacidad del multilateralismo para alcanzar consensos sobre problemáticas globales en un mundo cada vez más interconectado, basando su postura en el establecimiento de entendimientos comunes respecto a principios y valores globales.

Teniendo en cuenta el contexto desarrollado en la sección anterior, en la actualidad estas dos posturas se exacerbaron. Sin embargo, resulta interesante cómo la pandemia por el COVID-19 ha expuesto, aunque no del mejor modo, cuán conectado e interdependiente es el mundo en el que vivimos hoy. Se vuelve necesario entonces encontrar espacios con poder e influencia que ayuden en el fortalecimiento de mecanismos de cooperaciones internacionales, garantizando una gobernanza global efectiva que incluya tanto a las naciones que ya son parte de este escenario como a los actores no estatales con protagonismo creciente. Las problemáticas globales como el cambio climático y la cuestión migratoria, entre otras, sumadas a fenómenos particulares como la pandemia por el COVID-19 resaltan la importancia respecto a que los países saquen el foco de sus intereses nacionales y favorezcan el apoyo y la cooperación internacional basados en sistemas de reglas internacionales. Esto no discrimina entre países desarrollados, emergentes o con bajo desarrollo, tampoco tiene que ver con una categorización de ingresos; la importancia de la cooperación internacional y el multilateralismo radica en la participación general: todos tienen algo para ofrecer.

En el marco de la controversia por el rol de los multilaterales, e impulsado por el contexto actual, surgen alternativas que tratan de potenciar los instrumentos de cooperación internacional existentes. Este es el caso de la Alianza por el Multilateralismo.

La Alianza por el Multilateralismo, iniciativa que comienza a gestarse en 2018 impulsada por los ministros de relaciones exteriores de Francia y Alemania, es una red informal de países que acuerdan en la importancia del multilateralismo. Los países, a través de la Alianza, manifiestan la convicción que tienen en que un orden multilateral basado en normas es la única garantía de estabilidad y paz internacional y, al mismo tiempo, que los desafíos comunes sólo pueden ser superados a través de la cooperación.

En su sitio web, la Alianza por el Multilateralismo manifiesta que, en un momento en que se cuestionan los principios clave del orden internacional basado en normas y los instrumentos esenciales de cooperación internacional, tiene como objetivo reunir a quienes creen que la cooperación multilateral sólida y eficaz, basada en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la justicia, son bases indispensables para asegurar la paz, la estabilidad y la prosperidad. Al mismo tiempo, confirman la convicción de que los principales desafíos de nuestro tiempo, por su naturaleza y alcance global, no pueden ser abordados por los países por separado, sino que deben abordarse de manera conjunta, y que dicha cooperación multilateral basada en normas es también una garantía clave para la igualdad soberana de los estados (Alianza por el Multilateralismo, 2020).

Si bien este tipo de iniciativas tiene origen en las debilidades que se ven en el multilateralismo, su objetivo se encuadra dentro del orden establecido, con la intención de potenciarlo y profundizarlo, garantizando estabilidad basada en las propias normas del sistema (en el caso de la Alianza por el Multilateralismo, la referencia se encuentra en las Naciones Unidas). De esta manera, se podría definir como una vía de acción que garantiza principios y normas buscando flexibilizar procesos que respondan a la dinámica internacional actual. En concreto, la Alianza para el Multilateralismo se plantea trabajar en relación con los siguientes desafíos:

- Proteger y preservar las normas, los acuerdos y las instituciones internacionales que se encuentran bajo presión o en peligro, compensando la falta de compromiso que pudo haberse generado en ciertas cuestiones;
- Perseguir una agenda más proactiva en áreas de políticas que carecen de una gobernanza eficaz y donde los nuevos desafíos requieren acción colectiva;
- Promover la modernización y reformas de las instituciones internacionales existentes, sin comprometer los principios y valores clave con los que todos acuerdan, con el fin de hacer que las instituciones multilaterales y el orden político y económico mundial sean más inclusivos y eficaces a la hora de ofrecer resultados tangibles a los ciudadanos de todo el mundo. Este acuerdo sostiene las ideas de inclusión, representatividad, democracia, transparencia, responsabilidad y eficiencia.

Habiendo pasado dos años desde el comienzo de su gestación y algo más de un año desde la formalización de la iniciativa, la Alianza para el Multilateralismo se consolida como una instancia de consenso que permite alcanzar acciones concretas. Al mismo tiempo, el apoyo de distintos países ha permitido avanzar y ampliar el impacto que pretende tener.

Tabla N°2: Hitos en el desarrollo de la Alianza para el Multilateralismo

2018 AGOSTO	
<b>Conferencia de embajadores en Berlín</b>	Los ministros de Asuntos Exteriores de Canadá y Alemania presentaron en sus discursos un análisis conjunto sobre el estado de las relaciones globales y declaran su intención de promover el orden internacional basado en normas y generar apoyo político al multilateralismo.
2019 FEBRERO	
<b>Publicación OpED</b>	Francia y Alemania elaboran una publicación conjunta reiterando su convicción en que los intereses nacionales legítimos y el bien común mundial pueden conciliarse trabajando juntos de manera multilateral. Al mismo tiempo, piden por un compromiso mundial renovado con el multilateralismo.
2019 FEBRERO	
<b>Reunión en el marco de la Conferencia de Seguridad de Múnich</b>	Los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Canadá, Francia y Japón retoman el mensaje publicado unos días antes. Se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de un renovado multilateralismo.

Fuente: elaboración propia basada en información de la Alianza para el Multilateralismo.

Entre abril de 2019 y septiembre de 2020, la Alianza pasó de ser una iniciativa propuesta por dos países, Alemania y Francia, a fortalecerse como una instancia informal de intercambio y diálogo entre más de 60 países de distintas regiones del mundo.

Tabla N°3: Acciones de la Alianza para el Multilateralismo

2019 ABRIL	
<b>Reuniones en New York</b>	Formalmente, Alemania y Francia presentan la idea de la Alianza para el Multilateralismo a un grupo de 14 países. Este evento estuvo acompañado por una discusión pública (Universidad de Columbia) en la que los países que lideran la iniciativa plantearon el desarrollo de la Alianza en el contexto de una política y poderes renovados a nivel global.
2019 JUNIO	
<b>Eventos descentralizados</b>	Una serie de eventos descentralizados pero unidos bajo un mismo lema tuvieron lugar en Berlín y París. Esta campaña, acompañada en las redes sociales con el lema #MultilateralismMatters, estuvo centrada en masificar el mensaje explicando por qué el multilateralismo importa.
2019 JUNIO	
<b>Apoyo de la Unión Europea</b>	La UE hace efectivo el apoyo a los objetivos de la iniciativa. El Consejo de Asuntos Exteriores adoptó las Conclusiones del Consejo sobre la acción de la UE para fortalecer el multilateralismo basado en normas. De esta manera se refuerza el mensaje sobre la necesidad de acordar normas comunes e instituciones eficientes e inclusivas. Para la UE este es el camino para asegurar la paz, seguridad, derechos humanos, prosperidad y el desarrollo sostenible.
2019 SEPTIEMBRE	
<b>Ministerial Meeting: Building the Network and Presenting Results</b>	Teniendo en cuenta que la ONU es el corazón del orden multilateral, la Asamblea General de septiembre representaba el marco ideal para avanzar con la Alianza para el Multilateralismo. En esta ocasión, la organización no estuvo a cargo exclusivamente de Francia y Alemania, sino que se incorporaron Canadá, Chile, Ghana, México y Singapur. Además, se contó con la participación de 48 estados y se demostró el crecimiento y funcionalidad de la Alianza ya que produjo resultados concretos en una variedad de campos con socios de todo el mundo. Países con ideas afines en diversos espacios interregionales se unieron en torno a temas específicos, buscando resultados políticos concretos.
2020 FEBRERO	
<b>Ministerial Meeting: Promoting International Humanitarian Law and Fighting Impunity</b>	En el marco del High Level Segment of the Human Rights Council, la reunión ministerial se focalizó en avanzar en dos objetivos concretos: la lucha contra la impunidad y la cuestión humanitaria. De esta manera se avanzó en la construcción de la iniciativa Humanitarian Call for Action, una de las acciones más significativas de la Alianza para el Multilateralismo.
2020 ABRIL	
<b>Declaración por el COVID-19</b>	En el contexto de pandemia por el COVID-19 se realizó una declaración conjunta de la Alianza por el Multilateralismo que incluyó el apoyo de, al menos, 24 ministros de Asuntos Exteriores. Se plantearon una serie de desafíos que deben enfrentarse a través de la cooperación internacional y el multilateralismo: sanitario, financiero, información, prevención y económico.

2020 JUNIO	
<b>Ministerial Meeting</b>	Bajo el marco de la celebración por el 75º aniversario de la firma de la Carta de las Naciones Unidas, una nueva reunión ministerial tuvo lugar. Obviamente, el encuentro estuvo atravesado por las acciones para mitigar los efectos ocasionados por la pandemia COVID-19. La cuestión sanitaria y la estructura del sistema de salud se convirtieron en los temas centrales, los cuales fueron abordados desde una perspectiva de reforma y modernización con miras en el fortalecimiento para la prevención de futuras crisis.
2020 SEPTIEMBRE	
<b>Ministerial Meeting</b>	Una nueva reunión de ministros se llevo a cabo en el marco de la 75ª Reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Este evento tuvo un carácter especial ya que se cumplía también un año de la presentación oficial de la Alianza en el marco de una de las crisis más importantes a nivel global. Se presentaron las adhesiones, se reafirmaron las ideas base planteadas por la iniciativa, se mostraron los avances y se definieron cuatro áreas sustantivas para la reconstrucción post-pandemia: clima, salud, transformación digital e igualdad.

*Fuente: elaboración propia basada en información de la Alianza para el Multilateralismo.*

La Alianza para el Multilateralismo se presenta como una estrategia de refuerzo a la cooperación internacional basada en el orden multilateral y las instancias institucionales para el tratamiento de cuestiones globales. Con un contexto que pone a prueba la capacidad de los estados y, por sobre todas las cosas, la necesidad de colaboración, esta iniciativa puede cobrar relevancia y actuar como canalizador de acción desde una perspectiva actualizada. Una serie de características particulares que hacen a la constitución y acción de la Alianza para el Multilateralismo explicarían, en principio, los avances y el apoyo que ha tenido por parte de la comunidad internacional:

**Participación abierta:** si bien la alianza está basada en el armado tradicional del sistema internacional, promoviendo y fortaleciendo el multilateralismo, busca involucrar a actores no estatales como socios necesarios para enfrentar los desafíos globales, tales como el cambio climático, los derechos humanos y la transformación digital. Desde su formación, hace un llamamiento a todos aquellos que compartan la visión y quieran unirse, manteniendo una postura abierta frente a la participación en la red. De esta manera está abierta a la participación activa de miembros de la comunidad internacional, organizaciones internacionales, instituciones regionales y otros actores relevantes.

**Estructura flexible y específica:** no se constituye como una institución formal, sino que se presenta como una red informal y flexible basada en el armado de apoyos frente a problemáticas puntuales y sus consecuentes programas de acción. Según los principios de la Alianza para el Multilateralismo, el estar involucrado en una de sus iniciativas no implica compromiso alguno con el desarrollo de los demás programas.

**Llamado al multilateralismo:** los ministros de asuntos exteriores de los países involucrados en la iniciativa han difundido y generado conciencia acerca de la importancia de profundizar espacios de cooperación internacional, particularmente, en el contexto actual. De esta manera se ha explicado la importancia de la red en cuanto a colaboración y trabajo conjunto en problemáticas específicas y puntuales.

Contexto: en un mundo colmado de incertidumbre que atraviesa una de las crisis sanitarias más graves de su historia, la Alianza para el Multilateralismo ha sido un espacio de colaboración y coordinación. En este sentido, desde la declaración de abril de 2020 hasta las acciones apoyadas por más de 60 países se han encaminado proyectos vinculados directamente con las problemáticas que urgen a nivel global. Destacan en este aspecto los temas vinculados a una distribución mundial justa de las futuras vacunas COVID-19 y las posibilidades de acción contra la desinformación vinculados a la cuestión sanitaria.

En principio es gracias a estos cuatro aspectos que se ha podido avanzar, en algo más de un año de la puesta en marcha formal de la Alianza para el Multilateralismo, en seis (6) iniciativas principales. Cabe destacar que, si bien a nivel estructural las características descriptas han otorgado un marco sobre el cual fundamentar la acción de la Alianza, existen especificidades propias de cada iniciativa que han permitido, en igual parte, el desarrollo de cada una de estas.

Tabla N°4: Iniciativas de la Alianza para el Multilateralismo<sup>75</sup>

<b>INICIATIVA</b>	<b>Call for Action to strengthen respect for international humanitarian law and principled humanitarian action</b>
<b>APOYO</b>	Avalada por 45 países, entre los cuales se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia.</li> <li>• América Latina y el Caribe: Chile, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay.</li> </ul>
<b>REFERENCIA</b>	Recopila medidas concretas y mejores prácticas para fortalecer y aplicar mejor el derecho internacional humanitario en todo el mundo.
<b>INICIATIVA</b>	<b>Paris Call for Trust and Security in Cyberspace</b>
<b>APOYO</b>	Firmada por 78 países, entre los cuales se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia.</li> <li>• América Latina y el Caribe: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana.</li> </ul>
<b>REFERENCIA</b>	Introduce reglas vinculantes referentes a la estabilidad y la paz en el ciberespacio basado en procesos ya existentes.
<b>INICIATIVA</b>	<b>The Information and Democracy Partnership</b>
<b>APOYO</b>	Firmada por 34 países, entre los cuales se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión Europea: Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, República Checa, Suecia.</li> <li>• América Latina y el Caribe: Chile, Costa Rica.</li> </ul>
<b>REFERENCIA</b>	Establece objetivos y principios para garantizar información gratuita, pluralista y de calidad teniendo en cuenta los cambios derivados de las nuevas formas de comunicación digital.

75. Cifras a abril de 2020.

<b>INICIATIVA</b>	<b>The Gender Equality at the Center Initiative</b>
<b>APOYO</b>	Firmada por 13 países.
<b>REFERENCIA</b>	Moviliza el apoyo político de los Estados miembros del G7 y otros socios clave para apoyar a los países en la definición, implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones propios de los países para lograr la igualdad de género en la educación. En una primera instancia, la iniciativa se centrará en países africanos.

<b>INICIATIVA</b>	<b>The Climate and Security Initiative</b>
<b>APOYO</b>	Avalada por 48 países, entre los cuales se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión Europea: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia.</li> <li>• América Latina y el Caribe: Belice, México, Perú, Rep. Dominicana, San Vicente.</li> </ul>
<b>REFERENCIA</b>	Acuerda acciones conjuntas con respecto al hecho de que el cambio climático se está convirtiendo, cada vez más, en un multiplicador de riesgos que amenaza la estabilidad de países y sociedades en todo el mundo.

<b>INICIATIVA</b>	<b>11 Principles on Lethal and Autonomous Weapons Systems (LAWS)</b>
<b>APOYO</b>	Avalada por 82 firmantes, entre los cuales se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia.</li> <li>• América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela.</li> </ul>
<b>REFERENCIA</b>	Ofrece, a través de once principios, orientaciones concretas respecto a los desafíos que podría plantear el desarrollo de nuevos sistemas de armas.

*Fuente: elaboración propia basada en información de la Alianza para el Multilateralismo*

Por último, y como consecuencia de lo expuesto en el detalle de cada una de las iniciativas, cabe destacar la legitimidad que muestran las acciones desarrolladas por la Alianza para el Multilateralismo. El apoyo de gran cantidad de países de diferentes regiones muestra un elemento fundamental a la hora de analizar la estrategia de la alianza en el contexto de reconfiguración del multilateralismo y la cooperación global.

## LOS EFECTOS: FORTALECIENDO EL BIRREGIONALISMO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En el marco de la 75ª Asamblea General de Naciones Unidas (septiembre 2020) António Guterres, secretario general, dio inicio a su discurso de apertura con las siguientes palabras: “La pandemia ha trastornado el mundo, pero ese trastorno ha creado espacio para algo nuevo” (ONU, 2020). La crisis sanitaria y económica del último año podría significar un cambio de paradigma para la sociedad global. Problemáticas generalizadas y desafíos inminentes como el cambio climático, la cuestión migratoria y la transformación digital

han jugado un doble rol en la gobernanza internacional: por un lado, ponen en juego y cuestionan el multilateralismo; por otro, dan cuenta de la importancia de la cooperación internacional basada en normas para enfrentar esas cuestiones.

Uno de los principales desafíos que enfrenta el multilateralismo es la gran divergencia de intereses y posiciones del sistema internacional (Zambrano; 2013). De este modo, la Alianza para el Multilateralismo puede ser vista como una nueva estrategia que, teniendo en cuenta las debilidades planteadas por el sistema y aportando una perspectiva en parte reformista, permita profundizar la cooperación internacional para el desarrollo.

El rol de la Unión Europea, y el de muchos de sus países miembros, tiene significativa importancia a la hora de encontrar promotores activos del multilateralismo. La Unión Europea es una piedra angular del sistema multilateral; el compromiso y el consenso están profundamente arraigados en su ADN (Federal Foreign Office; 2019). Se perciben como socios confiables y apuestan a incrementar responsabilidades en cuanto al orden internacional. Impulsar la cooperación interregional como un elemento esencial del orden multilateral y comprometerse con los actores regionales cooperativos sobre la base de intereses mutuos es uno de los postulados que menciona la Unión Europea en las conclusiones del Council of the European Union (UE; 2019). En este sentido, Alemania y Francia han representado estos intereses siendo los principales impulsores de la Alianza por el Multilateralismo.

Al mismo tiempo, América Latina y el Caribe, aunque con avances y retrocesos, tiene un vínculo con la Unión Europea indiscutible en lo que refiere a cooperación internacional. Un claro ejemplo del apoyo birregional en este sentido es el acuerdo UE-Mercosur. Sin limitarnos a esto, la referencia sirve para marcar el espacio que existe para plantear una relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe renovada y amplía que contemple nuevos aspectos a la cooperación. Chile y México, como coanfitriones de la Alianza para el Multilateralismo, han actuado promoviendo este proyecto y confirmando el apoyo histórico que como estados han dado al multilateralismo.

La Alianza para el Multilateralismo, aún entendida como una iniciativa global e inclusiva que convoca a redes de acción para el tratamiento de cuestiones puntuales, puede significar específicamente un nuevo canal de intercambio y cooperación birregional fortaleciendo el vínculo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (y los países que integran ambas regiones). Por parte de América Latina y el Caribe, Chile a sido uno de los países coanfitrión en la reunión lanzamiento de la Alianza para el Multilateralismo en septiembre de 2019. Según Riveros y Tomic, existen antecedentes para confirmar que el país tiene credenciales suficientes para comprometerse en una acción colectiva en pos de fortalecer el multilateralismo y proyectar la cooperación y coordinación que se demandan en los planos políticos, económicos, jurídicos y sociales (Riveros y Tomic, 2020). El caso de México, el segundo país latinoamericano coanfitrión, es similar.

Si analizamos el apoyo que recibieron las 6 iniciativas que la Alianza para el Multilateralismo ha puesto en marcha, vemos que los países de la Unión Europea (y la propia Unión Europea) y de América Latina y el Caribe representan un número significativo en el total de países que se han pronunciado a favor de, al menos, alguno de los programas en curso. Además de Alemania y Francia como anfitriones y Chile y México como coanfitriones, por parte de la Unión Europea se han involucrado Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia,

Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia. En cuanto a la participación latinoamericana y caribeña encontramos a Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente, Uruguay y Venezuela. La flexibilidad que ofrece la Alianza para el Multilateralismo para la adhesión al trabajo específico en problemáticas puntuales (y no necesariamente que la participación en una implique compromisos en otras) es una de las ventajas relativas más significativas que tiene esta iniciativa. Contar con 25 países de la Unión Europea y 18 países de América Latina y el Caribe favorece, sin lugar a duda, el relacionamiento birregional.

La post-pandemia significará un nuevo escenario para el multilateralismo y la cooperación internacional en el que la colaboración será fundamental. Para Hirst y Malacalza, la articulación interregional para diseñar y aplicar estrategias de prevención pandémica puede ser un camino óptimo con efectos de demostración para que el multilateralismo recupere credibilidad (Hirst y Malacalza, 2020). La Unión Europea y América Latina y el Caribe pueden aprovechar, a través de instancias como la Alianza para el Multilateralismo, espacios para potenciar iniciativas conjuntas con miras al desarrollo de oportunidades para reducir la desigualdad y mitigar la fragilidad a la que muchos han quedado expuestos con la pandemia por el COVID-19. Esto no implica un camino unidireccional o de cooperación internacional tradicional en el que países desarrollados apoyan a países subdesarrollados. La pandemia ha establecido que todos los países son igual de vulnerables frente a una crisis como la que se vive actualmente. Países con un peso relativo menos significativo como Uruguay han sido ejemplo de medidas exitosas en el manejo sanitario y económico. Otros como Argentina, tienen un potencial de desarrollo tecnológico que puede ser definitorio en el planteamiento de la estrategia de la post-pandemia.

América Latina y el Caribe tienen una deuda pendiente con la inclusión y la reducción de la desigualdad. El contexto internacional de pandemia ha resaltado la existencia de falencias y debilidades que presenta el sistema internacional para dar soluciones a esta realidad. ¿Qué esperamos entonces para generar cambios? Iniciativas como la Alianza para el Multilateralismo dan prueba de la toma de conciencia acerca de problemáticas globales (y regionales) y crea un espacio de intercambio que tiene mucho potencial para profundizar las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

## CONCLUSIÓN

Este trabajo buscó identificar elementos para entender el multilateralismo de post-pandemia basado en la idea de la Alianza para el Multilateralismo como conductor de un nuevo canal que profundice las relaciones de cooperación y coordinación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Se identificaron, en este sentido, dos elementos fundamentales para el análisis posterior:



- Pese a los cambios de dinámicas, problemas y desafíos que se han hecho notorios en la estructura de gobernanza global vinculada al multilateralismo, existe un amplio consenso en lo que refiere a la necesidad de trabajo conjunto y cooperación internacional para hacer frente a ciertas cuestiones que requieren de un enfoque amplio y no limitado a la acción individual. Sin embargo, la percepción de fallas y de falta de capacidad del multilateralismo tiene consecuencias directas en la legitimidad frente a la comunidad internacional y en el poder de penetración de las acciones que se desarrollen en ese marco. De esta manera, pensar en un multilateralismo adaptado y que responda a las demandas del contexto actual parece fundamental a la hora de mantener espacios de entendimiento entre los actores internacionales, estatales y no estatales.
- Por otro lado, el contexto en el que se ha desarrollado el año 2020 vinculado a la pandemia por el COVID-19 ha generado un impacto inesperado y, hasta hoy, aún difícil de medir. El COVID-19 ha planteado desafíos sin precedentes al desarrollo, principalmente, por la escala y la velocidad de la amenaza. La crisis muestra las asimetrías y expone las fallas en la interacción entre la comunidad internacional. Al mismo tiempo, la pandemia global y el desafío que implica para la sociedad global ha funcionado como recordatorio de la necesidad que tiene el mundo de más y mejores instrumentos de cooperación global. Contener, mitigar y contrarrestar esta pandemia demanda una respuesta global coordinada, cooperativa, transparente e innovadora. Más multilateralismo, no menos; nuevo enfoque en cooperación, no dejar de cooperar, es definitivamente el camino para seguir.

Dado esto, la Alianza para el Multilateralismo se presenta como una estrategia efectiva que permite robustecer la coordinación global y el multilateralismo a través de iniciativas puntuales y concretas sobre temáticas comunes a muchos países, regiones y actores internacionales. La Alianza presenta una visión ambiciosa y realista, apostando a causas comunes a través del compromiso específico en la promoción del multilateralismo. Responde a la crisis y a los grandes cambios proponiendo un nuevo enfoque, pero sin romper con la estructura internacional de gobernanza. La Alianza para el Multilateralismo es un nuevo compromiso con la cooperación internacional y el trabajo conjunto.

Por último, se destaca el rol positivo que puede ofrecer este contexto de cambio y reconfiguración del rol del multilateralismo, a través de la Alianza para el Multilateralismo, en las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Efectivamente, la participación de países de ambas regiones ha contribuido al desarrollo de las distintas iniciativas ofreciendo amplitud en los enfoques y acercamientos. El intercambio birregional ayuda a la diversidad y enriquece las acciones conjuntas, algo totalmente deseable en el nuevo multilateralismo abierto, coherente e inclusivo que necesita el orden global. La Unión Europea y América Latina y el Caribe tienen una oportunidad única, dadas las condiciones y el contexto internacional, para moldear estrategias y recursos de cooperación en el marco de un multilateralismo moderno que garantice el tratamiento conjunto de cuestiones comunes favoreciendo el equilibrio de poder y, al mismo tiempo, dando respuesta a la diversidad de los desafíos actuales.

## REFERENCIAS

- **Albright, Madeleine K. y Ibrahim A. Gambari (2019)**. Foreword. An Innovation Agenda for the UN 75: The Albright-Gambari Commission Report and the Road to 2020. The Stimson Center. Disponible en: <https://www.platformglobalsecurityjusticegovernance.org/wp-content/uploads/2019/06/Innovation-Agenda-for-UN-75-June2019.pdf>.
- **Alliance for Multilateralism (2019)**. Statement by the Co-Chairs: Building the Network and Presenting Results. Disponible en: <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/07/Alliance-for-Multilateralism-Statement-by-the-co-chairs.pdf>.
- **Alliance for Multilateralism (2020)**. Concept Note: Meet the Alliance in Geneva: promoting international humanitarian law and fighting impunity. Disponible en: <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/05/en-concept-note-meeting-the-alliance-in-g.pdf>.
- **Alliance for Multilateralism (2020)**. Declaration of Principles. Disponible en: <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/09/Alliance-for-Multilateralism-Declaration-of-principles.pdf>.
- **Alliance for Multilateralism (2020)**. Ministerial meeting: Joint declaration. Disponible en: <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/08/2020-08-05-Declaration-April-Alliance-for-Multilateralism.pdf>.
- **Federal Foreign Office (2019)**. Who, if not us? Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-le-drian-sueddeutsche/2189696>.
- **Hirst, Mónica y Bernabé Malacalza (2020)**. ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. Revista Nueva Sociedad N°287, mayo-junio 2020. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>.
- **Ministerio de Europa y Asuntos Externos de Francia (2020)**. The Alliance for Multilateralism: for a renovated form of international cooperation. Disponible en: <https://onu.delegfrance.org/The-Alliance-for-Multilateralism-for-a-renovated-form-of-international>.
- **OECD (2020)**. 2020 Ministerial Council Statment. Disponible en: <http://www.oecd.org/mcm/C-MIN-2020-7-FINAL.en.pdf>.
- **Riveros Marin, Edgardo y Esteban Tomic Errázuri (2020)**. Multilateralismo en Tiempos de Egoísmo Nacional. Serie Análisis & Perspectivas, N° 25, Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2020/09/Policy-Paper.-Multilateralismo.pdf>.
- **Unión Europea (2019)**. Council conclusions: EU action to strengthen rules-based multilateralism. Council of the European Union. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10341-2019-INIT/en/pdf>.
- **Zambrano Jáuregui, Camilo (2013)**. El multilateralismo actual: crisis y desafíos. Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad. 8(1):45-60. DOI: 10.18359/ries.64.

## 5. INTERREGIONALISMO HÍBRIDO POSTREVISADO: UE-BRASIL • UE-MÉXICO • UE-CHILE

Jennifer Saskia Nicole Faber<sup>76</sup>  
Juan Carlos Aguirre Avaria<sup>77</sup>

### RESUMEN

Este ensayo investiga el interregionalismo híbrido entre la Unión Europea (UE) y América Latina. Al mismo tiempo, abordamos la realidad actual de transición y cambio hegemónico que ha desencadenado la pandemia del COVID-19 y postulamos que la estructura actual de relaciones interregionales necesita una reforma. Para la configuración del mundo pospandémico, proponemos un enfoque renovado que denominamos interregionalismo híbrido postrevisado. Después de presentar las experiencias interregionalistas híbridas individuales entre UE-Brasil, UE-México y UE-Chile, empleamos una combinación de elementos extraídos de la teoría crítica, la localización de la norma y el interregionalismo para examinar los desajustes previamente identificados. De esta manera creamos un enfoque innovador, analítico y práctico para fortalecer las relaciones UE-ALC basado en una visión de abajo hacia arriba. Esto nos permitirá visualizar la estructura de las relaciones internacionales e interregionales de manera más horizontal.

### INTRODUCCIÓN

Un virus, múltiples efectos. El covid-19 ha cambiado todo: la forma en que tomamos decisiones, la manera en que interactuamos entre nosotros y los modos en que respondemos a los desafíos emergentes. Como desafío, la pandemia induce naturalmente la anarquía y la fragmentación en el sistema internacional, pero al mismo tiempo abre ventanas de oportunidad y podría crear un terreno fértil para establecer nuevas formas de entendimiento mutuo y la promoción de una “política global emancipadora”.<sup>78</sup> Al final, la pandemia depende de la forma en que los estados la interpreten. Por lo tanto, debemos preguntarnos: ¿cómo queremos que se vea el mundo después del covid-19? ¿Queremos volver a una realidad anterior al covid-19 o generar un cambio institucional? Si todo cambia, ¿por qué seguir definiendo la sociedad internacional de la manera tradicional en que lo hemos hecho hasta ahora?

Como el embajador Schuegraf<sup>79</sup> dijo, el nuevo multilateralismo ahora es “acuñado para la discusión política global, y en menor medida para los campos económicos o de otro tipo”<sup>80</sup>. En este contexto, el alterado escenario global genera la necesidad de reestructurar los mar-

76. Estudiante de maestría en Administración, Universidad “Friedrich-Alexander” de Erlangen-Nürnberg (FAU, por sus siglas en alemán), Alemania.

77. Candidato a doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad “Friedrich-Alexander” de Erlangen-Nürnberg (FAU, por sus siglas en alemán), Alemania. Investigador asociado del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat, Chile. Becario DAAD-Becas Chile.

78. Richard Devetak, *Critical Theory*. In *Theories of International Relations* (Palgrave MacMillan, 2005): 186. Accessed October 8, 2020. [http://lib.jnu.ac.in/sites/default/files/RefrenceFile/Theories-of-IR\\_0.pdf](http://lib.jnu.ac.in/sites/default/files/RefrenceFile/Theories-of-IR_0.pdf)

79. Representante del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania para América Latina y el Caribe.

80. Marian Schuegraf, entrevista de los autores, 30 de octubre de 2020, entrevista 3, transcripción.

cos institucionales actuales. En ese sentido, este ensayo refleja el intento de repensar los fundamentos normativos de las relaciones UE-ALC y las oportunidades para una remodelación de las mismas a partir del análisis de un mecanismo de cooperación específico, el interregionalismo híbrido. Ante la fragmentación de las iniciativas de integración regional en América Latina, la UE ha ido ajustando su enfoque exterior a lo largo del tiempo y ha optado por fortalecer sus relaciones con países individuales<sup>81</sup>. En concreto, este mecanismo se ha sustentado en acuerdos firmados con Brasil, México y Chile<sup>82</sup>. Al seguir una estrategia similar, China ha privilegiado alianzas estratégicas con la CELAC y varios países de América Latina. En este contexto, la fuerte presencia de China en América Latina aparece como un gran desafío para la UE. Sin embargo, la presencia de China en América Latina está relacionada principalmente con el comercio. De forma específica, este es el aspecto que permite a la UE mejorar su posición en la región, en la medida en que su enfoque vaya más allá de las meras relaciones comerciales y avance hacia una influencia basada en la difusión de normas que sea capaz de acompañar los procesos de transformación que están viviendo los países latinoamericanos. experimentando. Según el embajador Schuegraf esta “no es solo una cuestión de solidaridad [...], queremos una región socia, que sea capaz de actuar en política exterior, que sea social y económicamente estable y próspera, e incluso con los severos retrocesos causados por la pandemia actualmente con sus desafíos”<sup>83</sup>. En este contexto, nuestra pregunta de investigación es la siguiente: ¿cómo puede el interregionalismo híbrido reforzar las relaciones UE-ALC en el mundo posterior al covid-19? Para investigarlo, examinamos las relaciones interregionales híbridas anteriores entre UE-Brasil, UE-México y UE-Chile y mostramos las tensiones entre el discurso y la implementación política. Suponemos que estos desajustes pueden atribuirse a un problema con la difusión de la norma. Además, argumentamos que los tomadores de decisiones deberían considerar una perspectiva llamada localización de normas<sup>84</sup>. Esta implica cambiar el enfoque de la difusión de la norma y centrarse en la incorporación de la mirada latinoamericana en la cooperación venidera. Para ello, proponemos avanzar hacia un nuevo concepto: el interregionalismo híbrido postrevisado. Este permitirá revitalizar las relaciones UE-ALC desde una perspectiva ascendente en el mundo pospandémico.

En términos teóricos, basamos nuestro proyecto de investigación en una perspectiva crítica de la Teoría de las Relaciones Internacionales (RI) y argumentamos que las estructuras internacionales son transformables. En el escenario actual de transición hegemónica, los estados deben considerar la lógica internacional, pero particularmente las situaciones locales. En ese sentido, Acharya propone una explicación dinámica de la difusión de normas, al comprobar que los agentes locales reconstruyen las normas extranjeras para asegurar que estas encajen con las identidades y los antecedentes cognitivos de los agentes. Por lo tanto, debemos concentrarnos en el lado de los tomadores de normas para evitar que las “normas universales” prevalezcan sobre las “normas locales” y viceversa<sup>85</sup>. En este contexto, este ensayo se centra en lo que Devetak llama “los fundamentos normativos de la vida

81. Candidato a doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad “Friedrich-Alexander” de Erlangen-Nürnberg. Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty, «The Limits of Interregionalism: The EU and North America», *Journal of European Integration* 27, no. 3 (2005).

82. Brasil: Acuerdo de asociación estratégica, 2007; México: Acuerdo de Asociación, 2000; Acuerdo de asociación estratégica, 2008; Chile: Acuerdo de Asociación, 2002

83. Marian Schuegraf, entrevista de los autores, 30 de octubre de 2020, entrevista 3, transcripción.

84. Amitav Acharya, «How ideas spread: Whose norms matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian regionalism», *International Organization* 38, no. 2 (2004).

85. Acharya, «How ideas spread: Whose norms matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian regionalism.», 252.

política”<sup>86</sup>. Siguiendo a Cox, esto permite “una elección normativa a favor de un orden social y político diferente del orden imperante” que “limita el rango de elección a órdenes alternativos que son transformaciones factibles del mundo existente”<sup>87</sup>. El fortalecimiento de las relaciones UE-ALC brinda, por tanto, una forma de contrarrestar las formas futuras de hegemonía china en América Latina. Para ello, es imperativo proponer soluciones a las condiciones de hegemonía que imperan en las relaciones internacionales<sup>88</sup>.

Para lograr este fin, nos apoyamos en la metodología cualitativa y utilizamos tanto fuentes primarias (documentos e informes oficiales, entrevistas semiestructuradas, notas de prensa online) como fuentes secundarias (trabajos académicos especializados). Las entrevistas se llevaron a cabo con la Embajada de Chile en Bruselas (forma escrita), la experta en política exterior brasileña Miriam Gomes Saraiva y la embajadora Marian Schuegraf, representante de la Cancillería Federal de Alemania para ALC.

El ensayo sigue un enfoque de dos partes. Primero, nos ocupamos críticamente de la teoría y delineamos el marco analítico. En segundo lugar, investigamos la práctica del interregionalismo híbrido entre UE-Brasil, UE-México y UE-Chile con el fin de descubrir elementos que nos permitan derivar propuestas para el fortalecimiento de los esquemas actuales. De esta manera, podemos trasladar el interregionalismo híbrido hacia una forma revisada posteriormente en el futuro.

## MARCO ANALÍTICO

### Localización de normas en relaciones internacionales

Linklater señala que la teoría crítica se opone a las afirmaciones empíricas sobre el mundo social que asumen que las estructuras existentes son inmutables. La objeción central a estas afirmaciones es que las nociones de inmutabilidad apoyan desigualdades estructuradas de poder y riqueza que, en principio, son modificables. La Teoría Crítica investiga las perspectivas de nuevas formas de comunidad en las que individuos y grupos puedan alcanzar niveles más altos de libertad<sup>89</sup>. Desde esta perspectiva crítica, introducimos un enfoque multidimensional de la difusión de normas que considera aspectos que van más allá de la unidireccionalidad clásica en las relaciones entre la UE y América Latina<sup>90</sup>.

Considerando lo anterior, los especialistas han enfocado el estudio del efecto de la socialización en las RI a través del estudio de la difusión e internalización de la norma. Checkel, por ejemplo, entiende la socialización como un proceso de inducción de normas por parte de la sociedad a los actores.<sup>91</sup> En definitiva, los argumentos tradicionales de los constructivistas normativos y en particular el de Risse y Sikkink son monocausales en la medida

86. Richard Devetak, *Critical Theory*, 172.

87. Robert W. Cox, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», *Millennium* 10, no. 2 (1981): 130.

88. Gonzalo Álvarez, «Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior», *Revista Estudios Internacionales* 47 (2015): 60.

89. Andrew Linklater, ed., *The Achievements of Critical Theory: International Theory: Positivism and Beyond* (279-298): 280 (Cambridge University Press, 1996), Accessed October 10, 2020, doi:10.1017/CBO9780511660054.015.

90. La diseminación y la difusión de la norma son conceptos asociados con el enfoque constructivista en la teoría de las RI.

91. Jeffrey Checkel, «Why Comply? Social Learning and European Identity», *International Organization* 55, no. 3 (2001).

en que señalan que “el concepto de socialización puede ser útil para comprender cómo la sociedad internacional transmite normas a sus miembros”<sup>92</sup> (empresarios de normas a beneficiarios de normas). En esta línea, los constructivistas normativos señalan que la localización es la internalización de normas por parte de “otros” estados (países del Sur Global) que pretenden ser miembros del “club”<sup>93</sup>. Sin embargo, la socialización no es solo una norma internalizada, sino también la socialización de identidades en disputa que contienen normas subsidiarias o la socialización de identidades de resistencia (la idea de Acharya sobre la subsidiariedad de la norma<sup>94</sup>). Por tanto, la socialización no puede concebirse como un proceso de transmisión y homogeneización entre un club exclusivo de estados y otros estados. La difusión de normas no es de ninguna manera un proceso vertical o bumerán<sup>95</sup>, ya que es necesario tener en cuenta otros elementos, como la “desaprobación” de estas normas<sup>96</sup>, aunque dicha definición se relaciona a su vez con las formas de respuesta y disputas normativas entre agentes. En este sentido, Acharya sostiene que tal respuesta inhibe regularmente la aceptación general de una norma dada (es decir, el cumplimiento total), mientras que a menudo también excluye el rechazo total. En cambio, lo anterior conduce principalmente a procesos a los que Acharya se refiere como “localización”: procesos enmarcados e insertados por actores locales que dan legitimidad a la norma “infundiéndola con características locales y logrando su congruencia con el contexto local”<sup>97</sup>. En la explicación de Acharya sobre la naturaleza de la norma, su difusión y su localización, la última categoría es dinámica y progresiva. Esto debe quedar claro porque la localización de la norma en el contexto transnacional puede manifestarse de tres formas: 1) Resistencia local (cuando los beneficiarios de normas no aceptan la norma extranjera); 2) localización de la norma (cuando la norma externa genera un consenso interno y una institucionalización); 3) desplazamiento de la norma (cuando la norma extranjera es desplazada por la norma local)<sup>98</sup>. En consecuencia, es crucial entender que “la difusión de normas en la política mundial no se enfoca simplemente en el hecho de que, si las ideas importan y cómo, sino también cuáles y de quién son las ideas”<sup>99</sup>.

Nuestra principal conclusión es que el constructivismo social de las RI sigue teniendo dos posiciones: una más desarrollada, a la que llamamos socialización a través de la norma, apegada a su cumplimiento o incumplimiento, y otra, a la que llamamos socialización a través del poder, que se enfoca sobre la dinámica de la estructura del agente co-constitucional a partir de un proceso de aprendizaje macrosocial. En definitiva, para el propósito de este ensayo, adoptamos el primer enfoque, al considerar el proceso de localización de

.....  
92. Thomas Risse and Katherine Sikink, «The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction», Cambridge University Press (1999): 11.

93. Jonas Wolff and Lisbeth Zimmermann, «Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation, and the limits of critique», *Review of International Studies* 42, no. 3 (2016).

94. Amitav Acharya, «Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World.», *International Studies Quarterly* 55, no. 1 (2011).

95. Martha Finnemore, *National Interests in International Society* (Cornell University Press, 1996), Accessed October 10, 2020, <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1rv61rh>.

96. Jonas Wolff and Lisbeth Zimmermann, «Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation, and the limits of critique», 6.

97. Acharya, «How ideas spread: Whose norms matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian regionalism», 244.

98. Acharya (2011) complementó este concepto de localización con un tipo de reacción más controvertida por parte de los actores locales, a saber, la “subsidiariedad de la norma”. En este caso, la respuesta lleva a los actores locales a rechazar ideas externas específicas y tratar de establecer “normas subsidiarias” para contrarrestar influencias externas o promover otras normas internacionales que consideran más universales.

99. Acharya, «How ideas spread: Whose norms matter? Norm Localization an Institutional Change in Asian regionalism», 239.

normas desarrollado por Acharya, desde una perspectiva crítica que permita fortalecer las relaciones entre la UE y ALC en el futuro. A continuación, desarrollaremos las ideas anteriores mediante un análisis de las experiencias interregionales híbridas UE-Brasil, UE-Chile y UE-México.

## ENFOQUE POSTREVISIONISTA DEL INTERREGIONALISMO

En aras de la agudeza conceptual, la categorización de las manifestaciones del interregionalismo propuesta por Hänggi<sup>100</sup> se considera a continuación, ya que cubre las relaciones interregionales de múltiples niveles entre la UE y ALC. En ese sentido, se puede distinguir entre el llamado interregionalismo puro, transregionalismo (también birregionalismo) e interregionalismo híbrido (también cuasi-interregionalismo). Mientras que el interregionalismo puro involucra dos organizaciones regionales formalizadas (por ejemplo, UE-MERCO-SUR), el transregionalismo cubre las relaciones entre una organización regional y un grupo de estados que operan individualmente en un marco flexible (como fue el caso de EU-LAC antes de la CELAC). En última instancia, el interregionalismo híbrido engloba las relaciones entre una organización regional y una sola potencia (tal es el caso aquí del Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Brasil, el Acuerdo de Asociación Estratégica UE-México, el Acuerdo de Asociación UE-Chile). Las observaciones empíricas indican que las esferas del interregionalismo antes mencionadas son categorías fluidas y no fijas y que han surgido nuevas formas de interregionalismo.<sup>101</sup> Como resultado de este escenario, nos enfrentamos a la desafiantes tarea de examinar el concepto de interregionalismo híbrido como una pieza en el mosaico del interregionalismo que se cruza y que está naturalmente interconectado con el multilateralismo, el bilateralismo y el regionalismo, lo que lleva a lo que se conoce como “interregionalismo complejo”<sup>102</sup> en la literatura.

En este contexto, creemos que los académicos sacan conclusiones erróneas sobre las implicaciones del interregionalismo híbrido. A modo de ejemplo, Malamud observa que “la alianza estratégica con Brasil es un reconocimiento tácito de que el interregionalismo ha brillado en el pasado”<sup>103</sup>. En cambio, siguiendo las ideas de Ayuso y Foglia<sup>104</sup>, propugnamos que el debate sobre la tensión entre los diferentes tipos de interregionalismo es obsoleto. Compartimos el argumento de Folia Sales, Meyer y Telò de que el interregionalismo podría ser la única opción viable para revitalizar el multilateralismo y hacer frente a las fuerzas en crecimiento actualmente como la anarquía, la rivalidad geopolítica, el populismo y el unilateralismo<sup>105</sup>. En vista de la actual fragmentación del orden mundial, se vuelve necesario explorar enfoques nuevos y más dinámicos para las relaciones UE-ALC, sin quedar

100. Heiner Hänggi, «Interregionalism: empirical and theoretical perspectives» (Dollars, Democracy and Trade. External Influence on Economic Integration in the Americas, Los Angeles, May 18, 2000).

101. Gian Luca Gardini, Simon Koschut and Andreas Falke, eds., *Interregionalism and the Americas* (Lanham: Lexington Books, 2018).

Gian Luca Gardini and Anna Ayuso, «EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change», *Atlantic Future Working Paper*, no. 24 (2015).

102. Alan Hardacre and Michael Smith, «The EU and the diplomacy of complex interregionalism», *The Hague Journal of Diplomacy* 4, no. 2 (2009).

103. Andrés Malamud, «La Unión Europea, Del Interregionalismo Con América Latina a La Asociación Estratégica Con Brasil», *Revista CIDOB D' Afers Internacionals* 97/98 (2012): 230.

104. Anna Ayuso and Mariana Foglia, «Tensiones entre el regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 22 (2010).

105. José Luís De Sales Marques, Thomas Meyer and Mario Telò, eds., *Regionalism and Multilateralism: Politics, Economics, Culture* (Routledge, 2020).

“atrapados en [una] fórmula ineficaz de interregionalismo”<sup>106</sup>. En este contexto, repensamos el concepto de interregionalismo híbrido desde una perspectiva revisionista y presentamos recomendaciones sobre cómo es necesario remodelar el mecanismo en la era pospandémica. Para ello, presentamos un nuevo concepto: **Interregionalismo híbrido postrevisado**. Este enfoque tiene el potencial de hacer avanzar el interregionalismo híbrido hacia un marco de relaciones más avanzado y sofisticado, que puede complementar la asociación birregional, mediante la captura de las siguientes cuatro variables, que se derivan al considerar los esquemas híbridos interregionalistas y el enfoque de la localización de la norma:

Cuadro 1: Las cuatro variables del interregionalismo híbrido postrevisado

**1) Relaciones socio-pragmáticas:**

Al considerar que las relaciones sociales e interregionales deben ser más resilientes y adaptables para hacer frente al mundo en transición.

**2) Normas progresivas:**

Al tomar en cuenta que las creencias y prácticas locales interactúan diariamente con las normas externas, y que cambian o crean creencias y prácticas locales y/o cambian o crean instituciones.

**3) Experiencia de abajo hacia arriba:**

Identificar soluciones y problemas, que se puedan observar desde el nivel local, con el objetivo de mejorar el entendimiento mutuo entre las partes.

**4) Política emancipadora:**

Explorar lo que actualmente no está funcionando en la implementación de las agendas de colaboración entre las partes, con el objetivo de identificar los actores que participan en el proceso de difusión de la norma y los actores que deben incluirse para lograr la transformación social.

Si se considera esta perspectiva, esto podría servir como catalizador para las relaciones UE-ALC y con el fin de construir la piedra angular para trabajar juntos hacia un nuevo multilateralismo poshegemónico: uno que debería ser más legítimo y emancipatorio.

.....  
106. Susanne Gratius, «Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism», *Revista Brasileira de Política Internacional* 61, no. 1 (2018): 12, Accessed October 28, 2020, doi:10.1590/0034-7329201800103.



## EL INTERREGIONALISMO HÍBRIDO EN LA PRÁCTICA

La mayoría de los acuerdos interregionales anuncian importantes objetivos políticos y transmiten un espíritu de optimismo al contemplar la lucha conjunta por un “multilateralismo eficaz”. En este contexto, el interregionalismo y su ejercicio de cumbres son frecuentemente criticados por no producir resultados tangibles a pesar del fuerte discurso diplomático<sup>107</sup>. Con base en esta observación, los siguientes estudios de caso investigan el desarrollo de relaciones interregionales híbridas entre la UE y Brasil, México y Chile, respectivamente. De esta manera, revelamos la tensión entre el discurso y la práctica diplomáticos y concluimos que necesitamos un nuevo enfoque para fortalecer el mecanismo del interregionalismo híbrido.

### LA EXPERIENCIA UE-BRASIL

La asociación estratégica con Brasil se lanzó en 2007 e institucionalizó las relaciones UE-Brasil. En el marco, se ha prestado especial atención a áreas como el diálogo político, el cambio climático, la cooperación interregional, la ciencia y la tecnología y los asuntos culturales. Después de 13 años de asociación, uno podría preguntarse: ¿qué conclusión se puede sacar?

Desde un punto de vista práctico, la asociación estratégica no ha desarrollado los efectos catalizadores buscados por los responsables políticos y reveló la ausencia de posiciones cohesivas entre la UE y Brasil. De manera ejemplar, fracasaron los esfuerzos de Brasil para actuar como empresario de normas al proponer la iniciativa de la Responsabilidad al proteger (RWP por sus siglas en inglés) en la ONU. En definitiva, Brasil comparte valores con la UE, pero se niega a reconocer a la UE como una potencia normativa en el orden internacional<sup>108</sup>. A la luz del mandato de Bolsonaro, la asociación estratégica ahora parece haberse desactivado, ya que la antigua retórica de luchar por la creación de un orden multilateral se ve ensombrecida por la clara postura del gobierno contra el multilateralismo. De hecho “Bolsonaro no defiende los valores del multilateralismo, está en contra de ellos” y el mejor ejemplo que apoya esto es que “Bolsonaro ya no negocia un plan de acción en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica con la UE. La última reunión fue en el gobierno de Dilma Rousseff”<sup>109</sup>. Actualmente, el diálogo entre las partes ya no existe.

Como señala Poli, las opiniones de Brasil y la UE no siempre han sido coherentes, pero todavía hay muchas áreas alentadoras en las que se debe procurar lograr una agenda multilateral compartida, como el cambio climático y la energía verde<sup>110</sup>. Por el contrario, Saraiva sostiene que “no está del todo de acuerdo con la afirmación de que Brasil y la UE tienen posiciones coincidentes sobre el tema medioambiental [...] internamente el gobierno brasileño enfrenta muchas resistencias para implementar las propuestas de la UE, debido a su base política en el congreso”<sup>111</sup>. En este contexto, el tema ambiental ha sido un problema permanente en la relación. Saraiva señala que actualmente “el presidente, el .....

107. Gardini, Koschut and Falke, *Interregionalism and the Americas*.

108. Miriam Gomes Saraiva, «The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus», *Revista Brasileira de Política Internacional* 60, no. 1 (2017), Accessed October 19, 2020, doi:10.1590/0034-7329201600117.

109. Miriam Gomes Saraiva, entrevista de los autores, 29 de octubre de 2020, entrevista 2, transcripción.

110. Eleonora Poli, «European External Actions in a Multilateral Arena: An Analysis of EU Relations with Brazil», *Istituto Affari Internazionali* (2018).

111. Miriam Gomes Saraiva. «A parceria estratégica entre Brasil e União Europeia: uma mudança de foco», *SciELO em perspectiva*, 20 de octubre de 2020, <https://humanas.blog.scielo.org/blog/2017/04/27/a-parceria-estrategica-entre-brasil-e-uniao-europeia-uma-mudanca-de-foco/>.

vicepresidente y el ministro de Medio Ambiente están involucrados en la destrucción de la Amazonía. Tienen una visión muy antigua de la Amazonía, la soberanía brasileña depende de mantener el control de la Amazonía. Además, hay grupos de ‘agricultores’ que apoyan a Bolsonaro que están quemando y talando la Amazonia”<sup>112</sup>. Esto muestra claramente que Brasil no acepta la norma promovida por la UE. Por ello, el gobierno francés se ha opuesto recientemente a la firma del acuerdo con el MERCOSUR, al exhortar a que tanto Brasil como el MERCOSUR tengan que respetar el Acuerdo de París<sup>113</sup>. (COP-21). Sin embargo, al mismo tiempo, la UE tolera la compra de madera de la Amazonia, como señala un informe de Amazon Watch, que critica la colaboración entre empresas europeas y americanas y madereros ilegales en el país<sup>114</sup>.

Como se ha señalado anteriormente, la tensión más sensible en las relaciones actuales UE-Brasil se refiere a la cuestión medioambiental. Esta tensión puede analizarse a través de dos perspectivas: la del beneficiario de normas (Brasil) y la del emprendedor de normas (UE). Al centrarnos en el primero, vemos que el gobierno brasileño no rechaza ni acepta plenamente la norma ambiental promovida por la UE. En realidad, nos enfrentamos a una paradoja entre el compromiso retórico con el cambio climático en el papel (Acuerdo de París) y las políticas internas en el terreno (Amazonia). Si bien Brasil ciertamente comparte valores con la UE en lo que respecta al tema ambiental, sus enfoques no son congruentes, una tendencia que se refuerza durante el mandato actual de Bolsonaro. Al considerar que la preocupación por el medio ambiente puede describirse como un principio respaldado históricamente por la diplomacia brasileña<sup>115</sup>, el gobierno actual rechaza la norma de la UE, y respalda plenamente la explotación de la selva tropical. Por tanto, la situación actual se puede clasificar entre las categorías de “localización de normas” y “resistencia local”. Para superar estos desafíos, creemos que considerar un enfoque de localización de normas permitirá a ambas partes trascender la retórica transformadora e insertar una nueva legitimidad en sus relaciones. Al centrarse en los beneficiarios de normas, la UE podría ayudar a Brasil en el proceso de ajuste normativo, de acuerdo con los estándares locales. Para eso, confiamos en la incorporación de una dimensión de abajo hacia arriba a la perspectiva actual que se aplica en las negociaciones. Cuando se comprende que la localización de normas es un proceso marcado por el desafío y la retroalimentación de los agentes locales, el diálogo político puede provocar un cambio de comportamiento y una institucionalización. La sociedad civil juega un papel decisivo en este contexto, ya que su participación constructiva en la creación de agendas conjuntas puede facilitar el proceso de localización de normas.

Frente al escenario internacional postcovid-19, las relaciones actuales pueden considerarse pragmáticas, pero en la actualidad son incapaces de producir iniciativas conjuntas sobre el tema socioambiental, como se refleja en las arduas negociaciones UE-Mercosur.

.....  
112. Miriam Gomes Saraiva, entrevista de los autores, 29 de octubre de 2020, entrevista 2, transcripción.

113. Embajada de Francia en Brasil. 2020. «Entrega do relatório da comissão de avaliação do projeto de Acordo UE-Mercosul». Consultado el 8 de octubre de 2020. <https://br.ambafrance.org/Entrega-do-relatorio-da-comissao-de-avaliacao-do-projeto-de-Acordo-UE-Mercosul>.

114. Deutsche Welle. 2019. “Deforestación ilegal en Brasil: empresas europeas trabajan con dudosos proveedores”. Consultado el 10 de octubre de 2020. <https://www.dw.com/es/deforestación-ilegal-en-brasil-empresas-europeas-trabajan-con-dudosos-proveedores/a-48490420>.

115. Brave New Europe. 2020. “Miriam Gomes Saraiva – What Next for Brazil-EU Relations?”. Consultado el 5 de octubre de 2020. <https://braveneweuropa.com/miriam-gomes-saraiva-what-next-for-brazil-eu-relations>.

## LA EXPERIENCIA DE UE-MÉXICO

En cuanto a la relevancia de México como caso de estudio, cabe destacar que este país y Brasil son los únicos socios estratégicos designados por la UE en América Latina. Antes, México fue el primer país latinoamericano con el que la UE negoció un Acuerdo de Asociación (AA), que entró en vigor en 2000.

En ese momento, la negociación del Acuerdo Global UE-México representó un importante impulso para los procesos de democratización de México y explica bien por qué los beneficiarios de normas sienten la necesidad de la localización debido a los cambios en la esfera política interna. Un tema controvertido en el proceso de negociación fue la insistencia de la UE en incorporar la cláusula de democracia para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales, que intrínsecamente afectaba la soberanía de México. Finalmente, el gobierno mexicano se dio cuenta de que no le quedaba más remedio que aceptar esta norma, que “marcó el inicio de una nueva calidad en las relaciones entre México y la Unión Europea”<sup>116</sup>. Además, la UE exigió al gobierno mexicano que aceptara fondos de la UE para la observación electoral. En última instancia, México también sucumbió a esta presión, que a lo largo del tiempo ha convertido el monitoreo electoral de las ONG en una rutina política, lo que ha producido un fortalecimiento de la sociedad civil<sup>117</sup>. En este ejemplo, el cambio normativo no solo fue dirigido por la UE al promover normas universales, sino también por los beneficiarios de normas mexicanas que actuaron como constructores activos de estas normas extranjeras, lo que produjo un rediseño de estas últimas bajo la influencia de ideas preexistentes. El intercambio de ideas ha contribuido a la convergencia entre los objetivos de México y los estándares de la UE. En este ejemplo, el proceso de negociación y conclusión del Acuerdo Global sirvió como un incentivo positivo y catalizador para la difusión de normas y generó un impacto sostenible en el marco institucional local en la medida en que reforzó las prácticas democráticas<sup>118</sup>.

Uno de los principales objetivos políticos en el marco de la asociación estratégica estipulado fue la modernización de este Acuerdo Global. Después de solo cuatro años de negociaciones, ambas partes lograron concluir el acuerdo revisado en abril de 2020, algo notable especialmente en tiempos de la pandemia del covid-19. Así, se envió una clara señal de comercio abierto y justo frente a las crecientes tendencias proteccionistas. El nuevo acuerdo comercial permitirá que casi todo el comercio de bienes esté exento de aranceles. Además, México es el primer socio latinoamericano con el que la UE ha llegado a un acuerdo sobre la cuestión de la protección de las inversiones<sup>119</sup>. Además, “el acuerdo incluye fuertes compromisos en el ámbito del estado de derecho y la sostenibilidad”<sup>120</sup>. Sin embargo, la sociedad civil expresó su preocupación para lograr que la protección de los derechos humanos se mantenga al margen. En este punto, uno podría preguntarse: ¿están justificadas estas

116. Anita Monkiewicz, «Evolution of EU-Mexico relations: time for real partnership?», Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales 4 (2017): 193, Accessed October 7, 2020, doi:10.17951/al.2017.4.187.

117. Roberto Domínguez, «Diffusion of EU norms in Latin America: The cases of Mexico, Venezuela and Honduras», Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 10, no. 1 (2010).

118. Isabelle Ioannides, «The effects of human rights related clauses in the EU-Mexico Global Agreement and the EU-Chile Association Agreement: Ex-Post Impact Assessment» (2017).

119. European Commission. 2020. «EU and Mexico conclude negotiations for new trade agreement». Accessed November 1, 2020. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2142#:~:text=The%20European%20Union%20and%20Mexico,of%20their%20new%20trade%20agreement.&text=Under%20the%20new%20EU-%2DMexico,Mexico%20will%20be%20duty%2Dfree>.

120. Marian Schuegraf, entrevista de los autores, 30 de octubre de 2020, entrevista 3, transcripción.

preocupaciones? Si bien los efectos acumulativos de la liberalización comercial de México en los últimos años, junto con la asociación estratégica y la cooperación con donantes internacionales, han promovido fuertemente las reformas relacionadas con los derechos humanos en México<sup>121</sup>, la situación sigue siendo precaria. Desde un punto de vista práctico, el ámbito de los derechos humanos y el patrón de impunidad siguen siendo motivos legítimos de preocupación internacional, ya que México continúa rechazando las normas impulsadas por la UE. Para ser más precisos, echemos un vistazo a lo siguiente: la “protección de los derechos humanos” capta un punto explícito en el Plan Ejecutivo Conjunto en el marco de la asociación estratégica UE-México. Sin embargo, México enfrenta un número vertiginoso de violaciones de las normas de derechos humanos. El año 2017 fue el más mortífero para México en su historia<sup>122</sup>.

En este mismo momento, el recuento de “desaparecidos” supera las 60.000 personas, incluidos los 43 estudiantes de Guerrero<sup>123</sup>. Sin embargo, hasta el día de hoy, la UE ha desatendido la activación de la cláusula sancionadora del Acuerdo Global (relacionada con la cláusula democrática) y ha continuado realizando negocios regulares con México durante las últimas décadas. ¿Cuáles son las implicaciones de esto? En primer lugar, muestra que nos enfrentamos a una paradoja entre la importancia exteriormente destacada de la UE y México del respeto de los derechos humanos, por un lado, y las graves violaciones de derechos humanos, por el otro. Esta tensión revela cómo los fines políticos y económicos pueden socavar los objetivos sociales, lo que lleva a un desajuste en lo que respecta a la difusión esperada de normas.

En resumen, ¿qué se puede inferir? La negociación acelerada para modernizar el acuerdo a pesar de la agitación geopolítica socava el espíritu firme que subyace a las relaciones entre la UE y México, que favorecen los mecanismos de cooperación institucionalizados y fructíferos. En ese sentido, la relación UE-México es un símbolo de cómo los esfuerzos y el compromiso conjuntos conducen a una cooperación genuina. No obstante, México aún enfrenta importantes desafíos internos que “deben resolverse con reformas integrales que fomenten la credibilidad y las buenas prácticas de gobernabilidad”<sup>124</sup>.

Finalmente, este caso aporta muchas pistas sobre la cuestión de cómo afrontar el escenario internacional postcovid-19 desde la perspectiva del interregionalismo híbrido postrevisado. En primer lugar, considera las relaciones socio-pragmáticas, en la medida en que la AA se renovó rápidamente, sin mayores obstáculos. En segundo lugar, considera normas progresistas tales como las relacionadas con la protección de inversiones. En tercer lugar, es parcialmente de abajo hacia arriba, porque no considera todas las tensiones locales derivadas de las violaciones de los derechos humanos. En cuarto lugar, es parcialmente emancipador y tiene el potencial de transformar de manera sostenible la realidad social, lo que ha sido probado en el pasado a través de acciones relacionadas con la democratización.

121. Ioannides, «The effects of human rights related clauses in the EU-Mexico Global Agreement and the EU-Chile Association Agreement», 4.

122. «Murder statistics reveal 2017 to be the deadliest year in Mexico's history», The Guardian, September 23, 2017, Accessed October 25, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/23/new-figures-reveal-2017-to-be-the-deadliest-year-in-mexicos-history>.

123. «Desaparecidos en México: el recuento del gobierno de AMLO hace disparar la cifra oficial», BBC News, January 7, 2020, Accessed October 24, 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51015691>.

124. Monkiewicz, «Evolution of EU-Mexico relations», 199.

## LA EXPERIENCIA UE-CHILE

El AA entre la UE y Chile se firmó en 2002 y entró en vigor en 2005. El acuerdo incluye diálogo político, cooperación económica, asuntos comerciales y arancelarios, cooperación para el desarrollo en diversas áreas, servicios financieros, transparencia y resolución de disputas. Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones para modernizar el acuerdo. En cuanto al futuro de la relación política y cooperación entre las partes, la Embajada de Chile en Bruselas destaca que el esfuerzo que ambas partes han realizado para establecer mecanismos como el Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición es una muestra de adaptación y resiliencia en el actual contexto. De igual forma, “ las partes han seguido trabajando con base en valores comunes tales como la democracia, los derechos humanos, el género y el estado de derecho, lo que se ha reflejado en un importante avance en las negociaciones de este pilar del Acuerdo”<sup>125</sup>.

Desde un punto de vista práctico, las negociaciones actuales se están llevando a cabo con éxito entre las partes, particularmente en lo que respecta al pilar político. “A pesar de que los chilenos también tuvieron que hacer frente al malestar social en su país, el acuerdo avanza de forma positiva”<sup>126</sup>, señala el Embajador Schuegraf. Sin embargo, aún quedan temas delicados por negociar entre las partes en materia comercial: indicaciones geográficas, servicios financieros, inversiones, el Tribunal de Inversiones, energía y materias primas, subvenciones, desarrollo sostenible, género y comercio, empresas del estado, defensa comercial y propiedad intelectual<sup>127</sup>. Las negociaciones no han estado exentas de problemas, que se pueden atribuir al efecto del acuerdo sobre algunos grupos sociales en Chile y para algunos sectores económicos (para la UE, los problemas derivados del acuerdo son menores, porque el impacto de Chile en la UE es despreciable).

Además, de la manera en que se negoció el acuerdo original, este no incluyó la difusión de normas en materia ambiental ni en materia laboral, y colocó a ambos bajo el pilar de la cooperación<sup>128</sup>. Si bien la cooperación entre las partes puede considerarse positiva en general, el mecanismo no generará un impacto en el marco institucional local. Mientras que, en la UE, el derecho a la salud probablemente no se verá afectado<sup>129</sup>, se espera que el acuerdo tenga un impacto severo en Chile, particularmente en las “zonas de sacrificio” industriales<sup>130</sup>. Este escenario lleva a una mayor presión de los actores locales contra los beneficiarios de normas, lo que podría convertirse en un problema de resistencia a las normas. ¿Debería el acuerdo contemplar un enfoque de localización de normas? A nuestro entender, sí.

De manera similar, los efectos sobre el empleo y los salarios se estiman insignificantes en la UE y pequeños en Chile, donde se espera que el acuerdo modernizado (bajo el ambicioso escenario) genere cambios en el empleo a nivel sectorial que van desde un aumento de

125. Embajada de Chile en Bruselas, entrevista de los autores, 28 de octubre de 2020, entrevista 1, transcripción.

126. Marian Schuegraf, entrevista de los autores, 30 de octubre de 2020, entrevista 3, transcripción.

127. SUBREI, «Minutes of informative meeting fourth deputy of negotiation modernization of the Chile-European Union Association Agreement». Accessed October 14, 2020, [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/cuarto-adjunto/acta-cuarto-adjunto-vii-ronda-cl-ue-vf.pdf?sfvrsn=31fd7199\\_2](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/cuarto-adjunto/acta-cuarto-adjunto-vii-ronda-cl-ue-vf.pdf?sfvrsn=31fd7199_2).

128. Carlos Furche and Rodrigo Contreras, «Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: Evaluación del Pilar Comercial», Serie Comercio Internacional -CEPAL 125 (2013).

129. Comisión Europea, «Evaluación del impacto de sostenibilidad de la Modernización del pilar comercial del Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE» (Luxemburg, 2019): 2.

130. Zonas de sacrificio: Término vinculado por la sociedad civil chilena para designar aquellas áreas del país con una concentración masiva de industrias contaminantes, especialmente del carbón. La empresa francesa ENGIE (GDF Suez) participa en dos de estas áreas.

2,2 % en el sector de aceite vegetal a una disminución en el sector industrial de alrededor del 2,9 %<sup>131</sup>. ¿Qué indica esto? Probablemente, el sector industrial en Chile se opondrá al acuerdo. Finalmente, de la misma forma que Hernández (2020), nos gustaría señalar que las reglas de origen de la UE no son tan avanzadas en comparación con las chilenas, por lo que será complejo para las PYME chilenas adaptarse a esas reglas. Para asegurar que esta situación no cree un escenario de desplazamiento de normas en el futuro, es imperativo considerar la localización de las normas.

En resumen, ¿qué se puede concluir? La localización de normas en su definición conceptual no se considera en las negociaciones actuales. No está claro si los actores locales o los beneficiarios de normas locales están involucrados en las negociaciones. Por lo tanto, las actuales negociaciones UE-Chile reflejan una posición intermedia entre “resistencia local” y “localización de normas”, y muestran una tendencia hacia la última dimensión.

## CONCLUSIÓN

La pandemia actual expuso claramente: “El mundo es uno y muchos”<sup>132</sup>. En un escenario de transición hegemónica, los actores deben considerar la lógica internacional, pero particularmente las situaciones locales. En ese sentido, desarrollamos un argumento que va más allá de la actual lógica de poder y organización de la sociedad internacional y aborda los fundamentos normativos de las relaciones UE-ALC. Ante la fragmentación interna de América Latina, que se ha profundizado aún más por la pandemia, repensar y reestructurar los actuales mecanismos institucionalizados parece no solo oportuno sino necesario.

Integrado en este contexto, el ensayo intentó responder la pregunta de investigación: ¿cómo puede el interregionalismo híbrido reforzar las relaciones UE-ALC en el mundo posterior al covid-19? En este sentido, asumimos que los desajustes identificados en las relaciones interregionales híbridas se pueden atribuir a un problema de difusión de la norma, donde la mirada latinoamericana no había sido suficientemente considerada anteriormente. Tras examinar los estudios de caso (UE-Brasil, UE-México, UE-Chile), se puede concluir que esta hipótesis es parcialmente correcta para los siguientes resultados. Tanto en el caso UE-Brasil como UE-Chile, las (re)currentes tensiones de las negociaciones podrían tener su origen en un problema con la difusión de la norma debido a la falta de localización de la misma. En el caso brasileño, los problemas más evidentes se derivaron de las cuestiones ambientales. Mientras tanto, para el caso chileno, el problema surge de las tensiones ambientales, laborales y comerciales. Por otro lado, el análisis del caso UE-México reveló que el proceso de localización de normas se puede llevar a cabo con éxito. No obstante, también el análisis de este caso expuso tensiones interrelacionales, principalmente asociadas al área de derechos humanos. Para una remodelación de las relaciones interregionales en la era pospandémica, propusimos un nuevo concepto con el fin de trasladar los esquemas actuales a su siguiente etapa: el interregionalismo híbrido postrevisado. Al enfatizar la perspectiva de los beneficiarios de normas y combinar los elementos de las relaciones so-

131. Comisión Europea, «Evaluación del impacto de sostenibilidad de la Modernización del pilar comercial del Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE», 3.

132. Gian Luca Gardini, «Introduction: A framework for both analysis and reflection». In *The world before and after Covid-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*, ed. por Gian Luca Gardini (Salamanca-Stockholm: European Institute of International Studies, 2020): 1.

cio-pragmáticas, las normas progresistas, la experiencia de abajo hacia arriba y la política emancipadora, este enfoque tiene el potencial de hacer avanzar las relaciones UE-ALC con el fin de enfrentar conjuntamente al mundo en transición.

Con respecto a las vías para una mayor investigación, sería particularmente importante revelar por qué, especialmente, la experiencia UE-México ha seguido una trayectoria tan positiva a lo largo del tiempo. Con un mayor conocimiento de esta, la experiencia UE-México podría servir como modelo para relaciones interregionales híbridas exitosas entre la UE y América Latina.

## APÉNDICE

### Entrevistas semiestructuradas

- ¿Qué impacto ha tenido la pandemia del covid-19 en las relaciones UE-América Latina?
- ¿Cuál es el estado actual de las relaciones entre la UE y Brasil, México y Chile? Cuéntenos sobre la actual agenda de cooperación con estos países y los procesos de negociación.
- ¿Cómo ha percibido a los socios negociadores hasta ahora? ¿Las negociaciones han sido fáciles o difíciles?
- ¿Qué papel juega actualmente Alemania en las relaciones entre la UE y América Latina? ¿Alemania desempeña un papel de liderazgo de cara a su presidencia en el Consejo de la UE?
- ¿Qué estrategia está siguiendo la UE en América Latina ante la creciente influencia de China en la región?
- ¿Cómo ve el futuro? ¿Qué oportunidades y desafíos percibe para los años venideros y el “nuevo multilateralismo”?

## REFERENCIAS

- **Alan Hardacre and Michael Smith**, «The EU and the diplomacy of complex interregionalism». *The Hague Journal of Diplomacy* 4, no. 2 (2009): 167–88.
- **Andrés Malamud**, «La Unión Europea, Del Interregionalismo Con América Latina a La Asociación Estratégica Con Brasil». *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* 97/98 (2012): 219–230.
- **Anita Monkiewicz**, «Evolution of EU-Mexico relations: time for real partnership?», *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 4 (2017): 187–202, Accessed October 7, 2020, doi:10.17951/al.2017.4.187.
- **Anna Ayuso and Mariana Foglia**, «Tensiones entre el regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 22 (2010).

- **Amitav Acharya**, «How ideas spread: Whose norms matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian regionalism», *International Organization* 38, no. 2 (2004): 239–275.
- **Amitav Acharya**. «Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World», *International Studies Quarterly* 55, no. 1 (2011): 95–123.
- **Andrew Linklater**, ed., *The Achievements of Critical Theory: International Theory: Positivism and Beyond* (279-298): 280 (Cambridge University Press, 1996), Accessed October 10, 2020, doi:10.1017/CBO9780511660054.015.
- **Carlos Furche and Rodrigo Contreras**, «Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: Evaluación del Pilar Comercial», *Serie Comercio Internacional -CEPAL* 125 (2013).
- «Desaparecidos en México: el recuento del gobierno de AMLO hace disparar la cifra oficial». *BBC News*, January 7, 2020, Accessed October 24, 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51015691>.
- **Eleonora Poli**, «European External Actions in a Multilateral Arena: An Analysis of EU Relations with Brazil», *Istituto Affari Internazionali* (2018).
- **European Commission**. 2020. «EU and Mexico conclude negotiations for new trade agreement». Accessed November 1, 2020. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2142#:~:text=The%20European%20Union%20and%20Mexico,of%20their%20new%20trade%20agreement.&text=Under%20the%20new%20EU%2DMexico,-Mexico%20will%20be%20duty%2Dfree>.
- **European Commission**, «Evaluación del impacto de sostenibilidad de la Modernización del pilar comercial del Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE» (Luxemburg, 2019).
- **Gian Luca Gardini**, «Introduction: A framework for both analysis and reflection». In *The world before and after Covid-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*, ed. by Gian Luca Gardini (Salamanca-Stockholm: European Institute of International Studies, 2020): 1-5.
- **Gian Luca Gardini and Anna Ayuso**, «EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change», *Atlantic Future Working Paper*, no. 24 (2015): 1-24.
- **Gian Luca Gardini, Simon Koschut and Andreas Falke**, eds., *Interregionalism and the Americas* (Lanham: Lexington Books, 2018).
- **Gonzalo Álvarez**, «Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior», *Revista Estudios Internacionales* 47 (2015): 47–65.
- **Heiner Hänggi**, «Interregionalism: empirical and theoretical perspectives» (*Dollars, Democracy and Trade. External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, May 18, 2000).



- **Isabelle, Ioannides**, «The effects of human rights related clauses in the EU-Mexico Global Agreement and the EU-Chile Association Agreement: Ex-Post Impact Assessment» (2017).
- **Jeffrey Checkel**, «Why Comply? Social Learning and European Identity», *International Organization* 55, no. 3 (2001): 553–588.
- **Jonas Wolff and Lisbeth Zimmermann**. «Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation, and the limits of critique», *Review of International Studies* 42, no. 3 (2016): 513–534.
- **José Luís De Sales Marques, Thomas Meyer and Mario Telò**, eds., *Regionalism and Multilateralism: Politics, Economics, Culture* (Routledge, 2020).
- **Martha Finnemore**, *National Interests in International Society* (Cornell University Press, 1996), Accessed October 10, 2020, <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1rv61rh>.
- **Miriam Gomes Saraiva**, «The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus», *Revista Brasileira de Política Internacional* 60, no. 1 (2017), Accessed October 19, 2020, doi:10.1590/0034-7329201600117.
- «Murder statistics reveal 2017 to be the deadliest year in Mexico's history», *The Guardian*, September 23, 2017, Accessed October 25, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/23/new-figures-reveal-2017-to-be-the-deadliest-year-in-mexicos-history>.
- **Richard Devetak**, *Critical Theory*. In *Theories of International Relations* (Palgrave MacMillan, 2005): 172-186. Accessed October 8, 2020. [http://lib.jnu.ac.in/sites/default/files/RefrenceFile/Theories-of-IR\\_0.pdf](http://lib.jnu.ac.in/sites/default/files/RefrenceFile/Theories-of-IR_0.pdf).
- **Robert W. Cox**, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millennium* 10, no. 2 (1981): 126–155.
- **Roberto Domínguez**, «Diffusion of EU norms in Latin America: The cases of Mexico, Venezuela and Honduras», *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* 10, no. 1 (2010).
- **SUBREI**. «Minutes of informative meeting fourth deputy of negotiation modernization of the Chile-European Union Association Agreement». Accessed October 14, 2020, [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/cuarto-adjunto/acta-cuarto-adjunto-vii-ronda-cl-ue-vf.pdf?sfvrsn=31fd7199\\_2](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/cuarto-adjunto/acta-cuarto-adjunto-vii-ronda-cl-ue-vf.pdf?sfvrsn=31fd7199_2).
- **Susanne Gratius**, «Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism», *Revista Brasileira de Política Internacional* 61, no. 1 (2018): 12, Accessed October 28, 2020, doi:10.1590/0034-7329201800103.
- **Thomas Risse and Katherine Sikkink**, «The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction», *Cambridge University Press* (1999): 1–38.
- **Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty**, «The Limits of Interregionalism: The EU and North America», *Journal of European Integration* 27, no. 3 (2005).

## 6. LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE INNOVACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN PUENTE DE CONEXIÓN

Débora Jael Salamanca Chávez<sup>133</sup>

### RESUMEN

La relación entre la UE y ALC ha ofrecido desde sus inicios un espacio de concertación política, integración y cooperación nunca antes vista, podría decirse, que se ha creado un entorno político adecuado para el diálogo y la negociación a través de las Cumbres. En la coyuntura actual ocasionada por la COVID-19, es más importante que nunca continuar cooperando entre regiones de la mano de la ciencia, tecnología e innovación para gestionar la crisis de la mejor manera posible. Es por ello, que este ensayo indaga sobre el lugar que ocupa la Diplomacia de la Ciencia, Tecnología e Innovación dentro de los marcos de cooperación entre la UE y ALC, además de exponer la relevancia de esta herramienta junto a algunos instrumentos de política para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, lo anterior, en términos de una gobernanza global y un multilateralismo eficaz.

### INTRODUCCIÓN

El mundo entero se encuentra en un estado crítico, ahora mismo atravesamos la segunda ola de contagios de COVID-19 y nuevamente en muchos países se está decretando regresar al confinamiento. En América Latina y el Caribe (ALC) la COVID-19 dejará una marca sin precedentes debido a las consecuencias sociales y económicas que tienen que ver con la profundización de la desigualdad, el crecimiento de la pobreza y pobreza extrema, descontento popular y debilitamiento de la cohesión social, entre muchas otras. Las medidas hasta ahora tomadas para frenar la propagación del virus, ha generado pérdidas de empleo y reducción de ingresos, los más afectados: las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, así como personas que trabajan en condiciones de precariedad laboral<sup>134</sup>.

Esta crisis, no se superará con esfuerzos puramente nacionales, se necesita de la visión y la colaboración global, aprovechar las capacidades de instituciones de todo tipo: públicas, privadas, académicas, filantrópicas, para situar el interés público al centro de todo. En la tarea de repensar las opciones que se tenemos como región latinoamericana, se encuentra la opción de reconstruirnos a partir de un nuevo sistema internacional basado en un multilateralismo más fuerte que confíe en la ciencia, la tecnología y la innovación como un motor de crecimiento sostenido, ello, con una renovada cooperación internacional basada

133. Asistente de investigación, Programa de Estudios Políticos e Internacionales (PEPI) del Colegio de San Luis A. C. – COLSAN (México).

134. Se estima que en 2020 la pobreza en ALC aumente al menos 4,4 puntos porcentuales (28,7 millones de personas adicionales) con respecto al año previo, por lo que alcanzaría a un total de 214,7 millones de personas (el 34,7% de la población de la región). Entre estas personas, la pobreza extrema aumentaría 2,6 puntos porcentuales (15,9 millones de personas adicionales) y llegaría a afectar a un total de 83,4 millones de personas (CEPAL 2020, 2).

en la solidaridad y en las nuevas formas de cooperar entre Estados, rebasando los viejos y tradicionales esquemas de cooperación Norte-Sur. En este imaginario, es que la Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación (DCTI) puede ayudar a superar las tensiones políticas y repensar y reconstruir a la sociedad internacional.

En ALC existen y coexisten diversos esfuerzos políticos y económicos de integración, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es uno de estos esfuerzos, aunque no el único, con orígenes en el Grupo de Contadora de 1983 y que dio paso al Grupo de Río (1986), se considera un espacio de diálogo y concertación, no sin antes advertir la falta de personalidad jurídica y los desafíos al interior de esta, ya que incluso, se han cancelado reuniones de alto nivel con otros actores como la Unión Europea (UE), sin embargo, deben considerarse las acciones que actualmente se gestan a través de esta organización.

ALC goza de una asociación estratégica con la UE quien se constituye como la mayor dominante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y Cooperación Internacional, comprometida a través de su Acción Exterior con la erradicación de la pobreza y el desarrollo (art. 208 TFUE). La UE ha actualizado su política de cooperación con ALC y con el resto del mundo atendiendo a los nuevos desafíos globales y centrándose en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En este reajuste y centrándose en no dejar a nadie atrás, se imponen novedosas formas de cooperación con ALC –Triangular y Sur-Sur– considerando su situación como región en “desarrollo en transición”<sup>135</sup>.

En este contexto, es que este ensayo reflexiona en torno a la pregunta: ¿Qué lugar ocupa la DCTI dentro de la agenda de cooperación entre ALC-UE? ¿por qué debería ocupar un lugar prioritario en la agenda UE-ALC?, lo anterior con el objetivo de analizar las opciones de cooperación y los mecanismos existentes para la región en cuanto a DCTI, además para exponerla como una herramienta imprescindible que puede responder a las necesidades que surjan en la era poscovid-19, proponiendo a su vez, una hoja de ruta para incorporar a la DCTI como un eje de trabajo entre regiones.

El tema se aborda desde la perspectiva de las relaciones internacionales y de la normativa internacional vigente, junto a una visión histórica de la cooperación internacional. La temática resulta relevante y pertinente, puesto que existe un mínimo de literatura sobre el tema y podría brindar un punto de partida para continuar investigando, sin pasar por alto la potencialidad que tienen ambas regiones como asociación estratégica para resolver problemas en común. Para realizar este ensayo, se recurrió a la revisión y análisis de fuentes hemerográficas y documentos oficiales de la Unión Europea, de Naciones Unidas, la CEPAL, y otros organismos internacionales, además de literatura especializada y documentos de trabajo.

El ensayo se ha dividido en tres apartados bien diferenciados más las conclusiones. El primer apartado proporciona una visión general sobre el concepto de DCTI en un contexto de gobernanza y multilateralismo; el segundo aborda las relaciones entre la UE y ALC y

.....  
135. Se considera un nuevo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo, que reconoce que “el desarrollo es un proceso continuo, entiende que todos los países —cualquiera que sea su nivel de ingresos— enfrentan retos vinculados al desarrollo, reconoce los beneficios de las medidas multidimensionales, considera oportunas las estrategias nacionales diseñadas a medida y orienta la agenda multilateral hacia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, apoya el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza multilateral, en particular mediante la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y amplía las herramientas de la cooperación más allá de los instrumentos financieros para incluir, por ejemplo, el intercambio de conocimientos, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología (OCDE et al 2019, 5).

los parámetros bajo los cuáles se llevan a cabo acciones de cooperación; el tercero, expone la importancia de la DCTI entre ambas regiones y el porque constituye una herramienta esencial de desarrollo, por lo que es esencial la creación, fortalecimiento y consolidación de un ecosistema de innovación a través de la DCTI en ALC y la UE, además brindar algunas ideas sobre como accionar esta DCTI.

## **MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO: DIPLOMACIA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE INNOVACIÓN (DCTI) PARA UNA GOBERNANZA GLOBAL EN UN MULTILATERALISMO EFICAZ**

### **Diplomacia científica, tecnológica y de innovación (DCTI)**

En términos generales, la diplomacia científica, es la acción del "poder suave, poder blando" a través de la colaboración científica para flexibilizar y facilitar las relaciones políticas entre dos o mas naciones. No existe una definición que sea ampliamente utilizada para hablar de la diplomacia de la ciencia/científica, tecnológica y de innovación, aunque, hay un amplio acuerdo entre la vinculación de la política científica de cualquier estado y la política exterior (Leijten 2017, 2; Langenhove 2017, 8).

De acuerdo al Informe sobre Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación del Gobierno de España (2016, 6-7), la DCTI "constituye el conjunto de iniciativas llevadas a cabo para promover la colaboración investigadora e innovadora, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, para la búsqueda de soluciones a problemas de interés común, para favorecer la movilidad de los investigadores y las capacidades científicas, tecnológicas e industriales", de acuerdo a esta definición, se trata de la internacionalización de los sistemas nacionales, de investigación y desarrollo que incrementa el prestigio de investigadores y empresas, y que a la vez se traduce en bienestar social y económico para la población.

The British Royal Society y la American Association for the Advancement of Science (AAAS), clasificaron a través de ejemplos históricos y contemporáneos a la diplomacia científica, señalando que el concepto se puede extender a la comprensión del rol que ejercen la ciencia, la tecnología y la innovación en tres componentes o dimensiones concretas (The Royal Society et al 2010, 5-14), estas son:

- **Ciencia en la diplomacia.** Con una proyección hacia un futuro sostenible, junto a la generación de bienes públicos globales y con la conciencia de que los problemas públicos alcanzan dimensiones internacionales que no pueden ser afrontados de manera unilateral, se explica a la ciencia en la diplomacia como un factor fundamental en la política exterior; su objetivo, versa sobre el papel que tiene la ciencia para abordar desafíos que traspasan fronteras: desastres naturales, escasez de agua, seguridad alimentaria, migración, seguridad, energía, etc., la diplomacia tendría que asegurar la captación eficaz de insumos y productos científicos de alta calidad para diseñar y fortalecer políticas.
- **Diplomacia para la ciencia.** Esta dimensión de la diplomacia científica, se refiere a la colaboración entre investigadores que trabajen en áreas y proyectos cruciales que, generalmente, conllevan grandes costos y riesgos, y las inversiones, generalmente, abarcan

también infraestructuras especiales para su desarrollo, por lo que trabajar en conjunto facilitan estos procesos. Estas colaboraciones, no necesariamente se pudieran dar entre instituciones y científicos con lazos estrechados por cultura o una historia conjunta, es en este punto, donde la ciencia puede generar nuevos puentes con la ayuda de la diplomacia -junto a herramientas creativas y suficientes recursos-, entre instituciones y gobiernos que han tenido vínculos políticos débiles o inexistentes.

- Ciencia para la diplomacia. Es una expresión del poder suave de la política exterior, en circunstancias en las cuales la tensión entre países no cede, los vínculos científicos pueden interceder para restablecer, mantener y fortalecer las relaciones. Uno de los grandes ejemplos en esta dimensión de la diplomacia científica, es el acuerdo científico como primer tratado bilateral entre Estados Unidos y Libia en 2004, después de que Libia abandonó sus programas de armas biológicas, químicas y nucleares.

Señalando el poder de influencia, persuasión y ejemplaridad de la ciencia para construir y restablecer la reputación de un país, y así, obtener una imagen positiva ante otros, además de crear vínculos, Ruffini, construye una definición que incluye los componentes anteriormente expuestos, y puntualiza que la diplomacia científica se da "en la intersección de la ciencia y la política exterior, se refiere a todas las acciones en las que interactúan investigadores y diplomáticos, las cuales pueden estar directamente relacionadas con los intereses de los gobiernos, al promover cooperación entre científicos de diversos países, y a la inversa, cuando las relaciones científicas internacionales facilitan el ejercicio de la diplomacia o desempeñan un papel vanguardista, y, cuando la experiencia científica ayuda a los diplomáticos a conducir negociaciones internacionales" (Ruffini 2017, 16-17).

Leijten (2017, 2, 19-20) prefiere referirse a una "diplomacia de la innovación" o "diplomacia para la innovación", que incluye en su definición los elementos científicos y tecnológicos. Lo anterior, a razón de que resulta útil hablar de la innovación como un elemento clave en otras políticas, es decir, la innovación abre un espacio dentro de las políticas económicas, de comercio, inversión, seguridad, etc., específicamente, atendiendo a lógicas de mercado basadas en innovación, que en el fondo, se trata de la ciencia, tecnología y su difusión, aunque, no solo atendiendo al mercado, sino como contribuciones directas al conocimiento de la humanidad (sociedad del conocimiento), con el potencial de unir naciones en torno a temas que requieren acción conjunta (Leijten 2019, 2-3), como la generación de bienes públicos globales – medio ambiente sano, salud pública, energías limpias, etc.–.

Con afán de delimitar el concepto y práctica de la diplomacia científica, Langenhove (2017, 8-9) propone categorizarla como "diplomacia científica explícita" y "diplomacia científica implícita", la primera, son todos aquellos actos que se califican como tal en tanto a sus objetivos y además, los actores que las ejecutan nombran a estas acciones abiertamente como diplomacia científica; ahora bien, existen prácticas y políticas que se ejecutan bajo los mismos supuestos, pero no se etiquetan por los actores que las ejecutan como diplomacia científica, esta, pueden llamarse "diplomacia científica implícita". En este sentido, este documento utilizará el concepto de DCTI, distinguiendo su parte explícita e implícita, e incorporando los elementos tecnológicos y de innovación para referirse a esta.

## GOBERNANZA GLOBAL Y MULTILATERALISMO

La gobernanza global se hizo presente dentro de las Relaciones Internacionales a finales de la década de los 80 e inicios de los 90, algunos fundamentos de sus pueden ser ubicados en teorías liberales, por ejemplo los imperativos categóricos de Immanuel Kant, reflejados en la agenda global éticamente pertinentes y en la necesidad de un gobierno mundial. La gobernanza global, forma parte de un grupo de teorías en donde existe un ideal de cambio basado en que la humanidad puede definir el rumbo y ejercer la libertad de decisión en un mundo con reglas claras y de forma colaborativa, por lo tanto, es estructural, es decir, se observa desde un escenario que es una estructura global integrada por diversos elementos interconectados y que los favorece la globalización (López-Vallejo 2014, 417, 419).

En un ejercicio de análisis de actores, Kasper (2020) menciona que abordar la gobernanza mundial es un asunto complejo, se compone por una amplia variedad de enfoques y estructuras de estudio, gobernanza no implica gobierno, más bien, implica un esfuerzo colaborativo de una multitud de actores, público y privados – formales e informales; implica también comprender que es un proyecto en curso, es un constante cambio. Por supuesto, no existe una sola definición o aproximación teórica sobre la gobernanza global, no obstante, algunos de los supuestos básicos que fundamentan a esta teoría son (López-Vallejo 2014, 418-419):

- a) Las relaciones de gobernanza se favorecen en un contexto de globalización,
- b) El Estado no es el único ente que ostenta la autoridad y el poder, por lo que, la gobernanza global permite reflejar una amplia gama de intereses, valores e ideas,
- c) Existe una amplia diversidad de actores que se interrelacionan de formas variadas, con distintas intensiones y agendas, el fin último, es la producción de bienes públicos globales,
- d) Para lograr obtener estos bienes públicos globales, los diferentes actores (Estados, organizaciones internacionales, ONG's, sociedades, etc.) tienen que homologar sus políticas hacia agendas comunes, y producirlos colaborativamente,
- e) No existe una distinción entre la alta política (high politics) y baja política (low politics), cualquier tema, actor o relación, pueden ser analizados bajo la gobernanza global, ya que cualquier actor puede tener autoridad y ejercer el poder.

Ahora bien, en relación al multilateralismo, este es un principio y norma legal, así como un discurso político, aspiración moral y lógica funcional, es un principio constructivo del orden internacional, define una aspiración y una necesidad de cooperación derivada del carácter societario del sistema internacional, apela al imperativo político y moral del orden legal universal, o en su caso, regional, basados en normas que se reconocen universalmente como legítimas; también alude a las prácticas y formas específicas de cooperación internacional, al debate sobre las instituciones que toman decisiones, a mecanismos de implementación, a sus capacidades y recursos, y sobre todo, a la efectividad que tengan las organizaciones e instituciones que constituyen este multilateralismo (Sanahuja 2013, 31).

Manrique, sostiene que el multilateralismo es una práctica o herramienta que refuerza y consolida la sociedad internacional y que se fundamenta en la coordinación de las políticas nacionales entre estados. La experiencia de la sociedad internacional con el multilateralismo, ha demostrado que es una herramienta con potencial para enfrentar los grandes problemas globales, no obstante, no se le puede responsabilizar no haber logrado hasta ahora grandes cambios o soluciones definitivas para un mejor orden mundial, por lo que debe estar en constante cambio y en la búsqueda de nuevos instrumentos que le permitan afrontar los retos de la sociedad internacional (Manrique 2009, 296).

Como parte de las características del multilateralismo se puede mencionar: la búsqueda de un mundo regido por normas, negociación y cooperación; la diplomacia antes que la coerción; el Derecho internacional, las convenciones y la opinión pública como herramientas de trabajo; el empleo de lazos económicos y comerciales como herramientas de acercamiento entre actores internacionales; la búsqueda de consensos, compromisos y conciliación. Algunos de los factores que generan este multilateralismo, son: la necesidad de mantener el orden en la sociedad internacional, el respeto a la igualdad jurídica entre actores y una cultura política internacional para un multilateralismo regional y/o global (Manrique 2009, 289-290).

El multilateralismo se ostenta como el instrumento por excelencia para una gobernanza global efectiva, no obstante, existen una gran pluralidad de narrativas respecto al multilateralismo, sin hablar de su efectividad y de la crisis actual por la que atraviesa (Welfens 2020). Por lo que, se entenderá en este documento a la gobernanza global junto a la aspiración de un multilateralismo eficaz.

## **LA RELACIÓN ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ¿EN QUÉ TÉRMINOS COOPERAMOS?**

Lo birregional, ha resultado en suma complejo para su estudio y su operacionalización, entre las razones: el mecanismo de las “cumbres” ha sufrido un cierto grado de agotamiento “por exceso de retórica y poco seguimiento en los resultados producto de los compromisos asumidos” durante estas, no se ha respondido de acuerdo a las expectativas planteadas, mas bien, se han convertido en un “espacio idóneo para la retórica y, a lo sumo, para una la proclamación de principios y determinación de áreas de cooperación entre ambas regiones” (González-Sarro 2020, 1137). Debe señalarse también, que el regionalismo en ALC no ha convergido tampoco en una sola iniciativa o sistema de integración dominante.

De hecho, se pueden diferenciar entre distintos movimientos regionalistas, olas, y a un conjunto de fenómenos de la región que son los que han llevado a la proliferación de diferentes organizaciones regionales y agendas de gobernanza superpuestas, por lo que, el regionalismo de ALC se puede calificar como “ecléctico, multifacético y multinivel”. La variedad de organizaciones superpuestas y sus beneficios o prejuicios para la región dependería de las objetivos y decisiones de los actores, cada uno parece elegir su propio modelo de gobernanza regionalista de acuerdo a sus intereses: un regionalismo a la carta (Selleslaghs, Briceño-Ruiz y de Lombaerde, 2020, 241),

Respecto a este último punto, algunos especialistas (Gómez-Mera 2015, citado por Selleslaghs, Briceño-Ruiz y de Lombaerde, 2020) mencionan que esta proliferación de esquemas regionales, alientan la competencia entre actores –sobre todo el ámbito económico– y tiene el potencial de erosionar la unidad y cohesión interregional; por otro lado, también se señala que las iniciativas que dan paso a regionalismos segmentados, son una señal de agotamiento del potencial de una integración exitosa (Malamud y Gardini 2012, citado por Selleslaghs, Briceño-Ruiz y de Lombaerde, 2020). Finalmente, en estas condiciones el alcance del regionalismo podría limitarse a la “baja política”, a la enunciación de muchos objetivos y proclamas adornadas con retórica prolija y el establecimiento de más “asociaciones estratégicas”, lo que sea que eso signifique (Gardini y Malamud 2018, 16).

No obstante lo anterior, también debe reconocerse que las Cumbres regionales han institucionalizado al más alto nivel el diálogo político con la UE, “han permitido reunir en una misma mesa a todos los responsables de adoptar decisiones de las regiones para tratar temas de interés común” (González-Sarro 2020, 1137). Es específico, de las Cumbres ALC-UE y CELAC-UE, habría que destacar la visibilidad y la agenda temática que han posicionado, generando un entorno político adecuado, junto a la movilización gubernamental y la incorporación, aunque lenta, de la sociedad civil. Producto de estas Cumbres, se pueden mencionar algunos programas de cooperación birregional de gran envergadura, tales como: ALBAN, EurosociAL, EuroLat, Fundación UE-ALC, Agenda Euroclima, por mencionar algunos.

#### Mecanismos de diálogo institucionalizados de alto nivel

Actores	UE-ALC	UE-CELAC
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefes de Estado y de Gobierno</li> <li>• Cumbres de Presidentes y Primeros Ministros</li> </ul>	UE-Grupo Rio	Cumbre de Santiago de Chile (2013)
	Cumbre de Rio (1999)	Cumbre de Bruselas (2015)
	Cumbre de Madrid (2002)	Cumbre de El Salvador (2019)
	Cumbre de Guadalajara (2004)	
	Cumbre de Viena (2006)	
	Cumbre de Lima (2008)	
	Cumbre de Madrid (2010)	

Fuente: elaboración propia

## EL MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y ALC

La actual política de cooperación de la UE se fundamenta en el Tratado de Lisboa (2009) que no ha aportado cambios sustanciales, no obstante, a partir de la aprobación de los ODS, la UE actualiza su marco de acción, y como guía de su política de cooperación, se toma a la Agenda 2030 (AGNU 2015); la Comunicación “Comercio para todos” (Comisión Europea 2015); el Marco Sendai de Reducción de Riesgos (ONU 2015); la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016) y el Consenso Europeo sobre Desarrollo (European Commission 2017), todo ello bajo el nuevo paradigma de cooperación por el que atraviesa ALC: “desarrollo en transición”.

Los puntos clave de esta política y que han cambiado la tendencia de la cooperación UE-ALC son:

1. El Programa para el Cambio (Comisión Europea 2011), este documento estableció la “graduación” de los países candidatos a cooperación conforme a su nivel de renta per



cápita, por lo que la gran mayoría de los países de ALC dejaron de ser prioritarios para recibir cooperación de forma tradicional.

El Programa para el Cambio (2011) se vio reflejado en el siguiente Marco Financiero de la Unión Europea (2014-2020), en el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) (Comisión Europea 2014), que establecía los rubros para la cooperación con ALC, se estableció que la cooperación al desarrollo debía basarse en las necesidades del país socio, en su capacidad de generar y hacer recursos financieros y en su capacidad de absorción en sus compromisos y resultados y en el impacto potencial de la ayuda al desarrollo de la UE (Comisión Europea 2014), esto se conoce como principio diferenciador.

Además del principio diferenciador, se encuentran los principios de graduación y gradación. La graduación, se accionó a partir de indicadores económicos que situaran a los países en la categoría de país de renta media /media alta (PRM-PRMA); en tanto a la gradación, Serrano-Caballero (2018, 461), menciona que refiere a que la creación de nuevas acciones y herramientas de cooperación para estos países que ya no son prioritarios de recibir cooperación, con el fin de que no cesara de forma abrupta la recepción de ayuda y cooperación.

2. La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (2015). Como respuesta a los ODS, la Unión Europea aprobó en 2017 una revisión del Consenso Europeo de Desarrollo de 2007 que se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La aprobación de los ODS supuso para la UE actualizar sus marcos de acción exterior, el Programa para el Cambio (2011), junto a sus principios y marcos financieros, tendrían que adaptarse a la nueva realidad que establecía la Agenda 2030, eso suponía dejar los principios de diferenciación, graduación y gradación, ya que esta vez la agenda se centraría en las personas, el planeta, la paz, la prosperidad y las alianzas, todo ello sin dejar a nadie atrás (European Commission 2017, 9-37). Estos objetivos, a su vez, se complementan junto al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015). la UE adoptó estos principios bajo el principio de subsidiariedad, como una hoja de ruta y un estándar para el desarrollo sostenible hasta 2030.

Además, incluye un Compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados, quienes, tienen importantes repercusiones e influencia en sus regiones, incluso como fuentes de estabilidad regional, por lo que la UE desarrollará junto a estos una amplia gama de novedosas formas de cooperación, en donde, se hace especial énfasis en la cooperación Sur-Sur y triangular coherente con los principios de eficacia del desarrollo. (European Commission 2017, 38).

3. Marco Financiero Plurianual (para el período 2021-2027). Próximo a aprobarse.

Con base a este nuevo presupuesto, es que la UE seguirá cooperando con ALC y con el resto del mundo, se pretende dotar a la UE de los recursos y herramientas necesarios para conciliar sus valores e intereses ante un escenario más complejo, disputado e interconectado y, al tiempo, contribuir a una cooperación eficaz para alcanzar los ODS de la Agenda 2030 (Ruiz y Sanahuja 2020, 298).

En conclusión, la política de cooperación de la UE, asume el desafío de incorporar estos nuevos cambios a su acción, lo que implica el establecimiento de nuevas modalidades de cooperación, donde el desarrollo escapa de los paradigmas tradicionales, de las visiones Norte-Sur y la dependencia hacia la AOD, en su lugar, se avanza en las nuevas formas de asociación, asociaciones público privadas, incorporación de nuevos actores como la sociedad civil, en marcos multinivel, encaminados a cumplir con la Agenda 2030 sin dejar a nadie atrás.

## **LA DCTI COMO MEDIO PARA CONTRIBUIR A UNA GOBERNANZA GLOBAL Y UN MULTILATERALISMO EFICAZ: UNA CAJA DE HERRAMIENTAS**

Como parte de los antecedentes birregionales, en la VI Cumbre UE-ALC de Madrid en 2010, se emitió la Declaración de Madrid "Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social" (VI Cumbre UE-ALC 2010), esta declaración es uno de los antecedentes expresos de la intención entre ambas regiones de cooperar en materia de ciencia y tecnología; otro importante antecedente es la Comunicación "La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro" común (Comisión Europea 2019, 7) en donde se contempla mejorar la inversión en conocimiento e innovación para desarrollar un espacio común de investigación entre la UE y ALC en el marco del que será el programa sucesor de Horizonte 2020.

Algunas otras iniciativas de la región relevantes en materia de DCTI es la muy reciente Cumbre Iberoamericana donde se emitió Declaración "Innovación para el Desarrollo Sostenible- Objetivo 2030", en la cual reconoce el rol de la innovación como eje transformador económico y social (SEGIB 2020); otro ejemplo, es la Agenda digital para América Latina y el Caribe eLAC 2020 (CEPAL 2018), de la Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, que busca esfuerzos regionales orientados a la digitalización. Por lo que respecta a la CELAC, en su plan de trabajo 2020, incorpora elementos de DCTI explícitamente, reconociendo así, su potencial para el desarrollo y la integración en la región, (CELAC 2020), sumado a ello, se ha retomado recientemente junto a la UE la Iniciativa Conjunta CELAC-UE sobre Investigación (JIRI), retomando con ello la Declaración de Bruselas de 2015 y del Plan de acción CELAC-UE en materia de ciencia y tecnología (SRE 2020).

Algunos ejemplos de cooperación en materia de DCTI entre la UE y ALC son los siguientes programas que se han ejecutado dentro de los marcos financieros de la UE explicados anteriormente—aunque no todos de manera explícita utilizan dentro de sus objetivos y presentación a la DCTI—: AL-INVEST (1995-1999), AL-INVEST II (1999-2004)), AL-INVEST III (2004- 2007), AL-INVEST IV (2009-2013), AL-INVEST 5.0; Erasmus mundus (2007-2013), Erasmus+ (2014-2020); EULAC-RIS; ERANet-LAC project (2013-2017); Programa ELAN; ELAN Network; INNOVACT project (2017-2018); Horizonte 2020 (2014-2020), y actualmente en operación Bella project.

De manera que, la DCTI dentro de las agendas de la UE y ALC, tanto en conjunto como por separado, ocupa un lugar relevante al ser uno de los temas transversales de los documentos que guían las acciones de cooperación entre ambas regiones. Ahora bien ¿Por qué debería de ocupar un lugar prioritario?

La Agenda 2030, hoja de ruta para el desarrollo sostenible, ha posibilitado que la ciencia, tecnología e innovación se conviertan en un eje prioritario de cooperación para el cumplimiento de los ODS, esto, debido a que el conocimiento científico y tecnológico junto a la innovación determinan desafíos clave como la sostenibilidad medioambiental, la transformación digital, la mejora en la salud de la población, y en general, en diversas infraestructuras que se relacionan con los servicios públicos básicos de la sociedad, finalmente, debe mencionarse que el vínculo entre la ciencia, tecnología e innovación y el desarrollo se fundamenta en la reducción de asimetrías a nivel global (Álvarez y Natera 2020, 279-280).

Otro de los puntos de mayor importancia de la CTI en conjunto con la diplomacia, es que ambos elementos están interconectados a nivel mundial y abren nuevos horizontes a empresas que podrían aprovechar los mercados globales, competencias y recursos (Sánchez 2018, 7); otros actores, incluyendo a los estados, podrían también intercambiar experiencias en este rubro la creación de nuevos ecosistemas de innovación requieren también de nuevos actores (Leijten, 2019). En términos de política exterior, es necesaria el reconocimiento e incorporación de un nuevo concepto de diplomacia que incluya estos factores, además de un sector público dispuesto a cambiar y desempeñar un papel clave para la promoción de políticas que apoyen a la CTI como punto crucial del desarrollo –y por supuesto, su regulación– a través de herramientas e instrumentos novedosos que permitan la cooperación y mejor coordinación de las políticas y programas ya existentes para coadyuvar a la creación de un verdadero ecosistema de innovación que genere oferta y demanda (Sánchez 2018, 7; Leijten, 2019).

Leijten, pone de manifiesto, que si bien es cierto que la diplomacia científica se ha centrado en la colaboración, la creciente importancia de la misma, es impulsada por colocar al conocimiento como factor de crecimiento económico, para ello, utiliza el concepto de “ecosistemas de innovación” donde una amplia variedad de actores pueda trabajar como parte de un poder social, político y económico para generar nuevas geografías de innovación con beneficios económicos, sociales y ambientales (Leijten 2017, 4; 2019).

En el ámbito multilateral, la DCTI es uno de los principales impulsores de acuerdos, a menudo difíciles, no obstante, se participa y contribuyen a la agenda, como muestra de ello, los ODS dedicados a frenar el cambio climático y contribuir a preservar ecosistemas (ODS 13, 14, 15). La ciencia, por si misma ha construido relaciones científicas internacionales que han adoptado distintas formas de autoorganización entre investigadores, el diálogo entre pares, la circulación y movilidad de personas, han trascendido fronteras (Ruffini 2017, 105). Los problemas globales desafían al conocimiento científico, en la primera línea de defensa, aparecen los científicos, que pueden brindar respuestas para generar decisiones con un mayor impacto positivo para la humanidad; la ciencia, tecnología e innovación son claves para las discusiones en marcos multilaterales.

## UNA CAJA DE HERRAMIENTAS

Una estrategia de DCTI, puede ser un factor crucial para mejorar las capacidades en ciencia, tecnología e innovación en un país, junto a sus relaciones internacionales puede contribuir a la creación de un espacio multilateral de colaboración científica, de acuerdo a los intereses de la región (Sánchez 2018, 9).

La creación de ecosistemas de innovación, la generación de bienes públicos mundiales, sinergias entre actores: organismos, organizaciones internacionales, sociedad civil, academias, redes, con iniciativas en el rubro, y tomando como base la clasificación de herramientas estratégicas, operativas y de apoyo de Langenhove (2017), se intenta en el siguiente cuadro brindar algunos elementos para una estrategia coherente para la promoción de la DCTI, todo ello, dentro de las formas de cooperación (triangular y S-S) que se promueven para la región. Por supuesto, habría que describir cada elemento junto a su potencial y objetivo, no obstante, es una guía para iniciar.

Estrategia DCTI encaminada al logro de los ODS			
	Herramientas estratégicas	Herramientas Operativas	Herramientas de apoyo
Creación de un ecosistema de innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos políticos</li> <li>Comunicaciones oficiales</li> </ul>	Instrumentos de política pública <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos específicos y mecanismos de acción</li> <li>Acuerdos y convenios de cooperación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de la DCTI</li> <li>Construcción de capacidades</li> <li>Actividades de formación</li> <li>Actividades de sensibilización</li> <li>Plataformas de diálogo y consulta</li> <li>Gestión del conocimiento</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento del potencial de la DCTI para resolver problemas globales y establecimiento de una hoja de ruta para la acción de la DCTI.</li> <li>Encuentros e intercambios entre ministros encargados de los ámbitos de la ciencia, tecnología e innovación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agregados científicos en las representaciones diplomáticas</li> <li>Mecanismos financieros y de acción</li> <li>Programación en torno a la DCTI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de una base de datos de buenas prácticas en materia de DCTI.</li> <li>Diálogos de políticas con actores: Estado, academia, ONG, y demás actores</li> <li>Fortalecer alianzas y crear sinergias con iniciativas relacionadas</li> </ul>
<b>Ámbito multilateral y regional</b>			
Estado – Diplomáticos – Empresas – ONG’s – Organismos multilaterales – Organizaciones internacionales – Centros de investigación – Sociedad Civil – Redes de investigación Actividades: generación de			
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">Cooperación Sur internacional</div> <div style="text-align: center;"> <b>Cooperación internacional</b>   </div> <div style="text-align: center;">Cooperación Triangular</div> </div>			

Fuente: elaboración propia

## CONSIDERACIONES FINALES

Atravesamos un período de la historia que es clave para el cambio a una sociedad digitalizada, la robotización y automatización de procesos forman parte de un futuro cercano, la ciencia, tecnología e innovación, son cruciales para el tránsito a una nueva normalidad, además, es clave para la formación de nuevos mercados en una lógica de productividad.

Sumado a ello, la CDTI es factor prioritario para la resolución de problemáticas globales y la producción de bienes públicos mundiales. Es por ello, que es relevante conocer de que instrumentos se puede valer la región latinoamericana y caribeña para formar parte de los grandes programas de cooperación que llevan por objetivo a la ciencia, tecnología e innovación.

La UE y ALC han generado un entorno político adecuado conforme a una larga relación basada en su asociación regional que ha permitido que Jefes de Estado y Presidentes, se reúnan en diálogos de algo nivel para pronunciarse sobre temáticas que han posicionado en las agendas tanto regionales como birregionales, por supuesto, se alega el exceso de retórica que muchas veces no ha conducido a ningún resultado, no obstante, también existen avances en materia de cooperación internacional que han surgido a razón de las Cumbres.

La generación de una estrategia en materia de DCTI para la región que incorpore estrategias, instrumentos y herramientas destinadas a fortalecer y consolidar el eje de la DCTI, sería un gran avance sin duda, además de la formación de un ecosistema de innovación de ALC junto a la UE no sería una tarea sencilla, pero si un ideal, aprovechando realmente esa asociación estratégica de la que tanto se habla, con ello, se contribuiría al avance de la gobernanza global, en un orden multilateral y en cumplimiento de los ODS.

## REFERENCIAS

- **Álvarez, Isabel, y José Miguel Natera.** «La cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación en América Latina. Un enfoque desde la vinculación academia-sector productivo para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.» En *La Agenda 2030 en Iberoamérica. Políticas de cooperación y "desarrollo en transición"*, de José Antonio (ed) Sanahuja, 255-296. Madrid: Fundación Carolina, 2020.
- **Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.** «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.» Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1). New York, 2015. 40.
- **CEPAL.** «Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC).» Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias : 7, 2018.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** «El desafío social en tiempos del COVID-19.» Informe especial N°3, 2020.

- **Comisión Europea.** «Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable.» [COM(2015) 0497], Luxemburgo, 2015.
- **Comisión Europea.** «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común.» JOIN (2019) 6 final, Estrasburgo, 2019.
- **Comisión Europea** «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio.» COM (2011) 637 final. Bruselas, 2011. 13.
- **Comisión Europea.** Dirección General de Desarrollo y Cooperación (EUROPEAID). «Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa indicativo plurianual para América Latina.» 2014.
- **European Commission.** «Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo "Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro".» 2017.
- **Gardini, Gian Luca, y Andrés Malamud.** «Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique- With a Pan Atlantic Focus.» En *Interregionalism across the Atlantic Space*, de Frank, Godsäter, Andrés (eds.) Mattheis, 15-31. Springer International Publishing, 2018.
- **Gómez-Mera, Laura.** «'International regime complexity and regional governance: Evidence from the Americas'.» *Global Governance*, vol. 21, no. 1, 2015: 19-42.
- **González-Sarro, Iván.** «Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la evolución de sus "tres pilares" fundamentales.» *Foro Internacional (FI)*, LX,, 2020: 1121-1167.
- Informe sobre diplomacia científica, tecnológica y de innovación. Oficial, Gobierno de España, 2016.
- **Kasper, Amy E. P.** *Global Governance 2.0*. Vol. 17, de *The Changing Global Order. Challenges and Prospects*, de Madeleine O. Hosli y Joren Selleslaghs, 277-298. Switzerland: Springer Nature Switzerland AG 2020, 2020.
- **Langenhove, Luk Van.** *Tools for and EU Science Diplomacy*. Luxembourg: European Commission, 2017.
- **Leijten, Jos.** «Exploring the future of innovation diplomacy.» *European Journal of Futures Research* volume 5, article number: 20, 2017: 1-13.
- **Leijten, Jos.** «Innovation policy and international relations: directions for EU diplomacy.» *European Journal of Futures Research*, volume 7, article number: 4 , 2019: 1-21.

- **López-Vallejo, Marcela.** «Gobernanza global.» En *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*, de Jorge Schiavon Uriegas y et al, 417-433. México, 2014.
- Malamud, Andrés, y Gian Luca Gardini. «Has Regionalism Peaked? The Latin American Quamire and its Lessons.» *The International Spectator*, 47(1), 2012: 116–133.
- **Manrique, de Luna Barrios, Antonio.** «El multilateralismo en las Relaciones Internacionales.» *IUS ET VERITAS* 39, 2009: 286-296.
- **OCDE et al.** *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. Paris: OECD, 2019.
- **Organización de las Naciones Unidas (ONU).** «Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030).» 2015.
- **Presidencia Pro Témpore (PPT)** de México en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2020. Plan de trabajo CELAC 2020. 2020. <https://ppt-celac.org/plan-de-trabajo> (último acceso: 30 de 10 de 2020).
- **Rüffin, Nicolas, y Ulrich Schreiterer.** Science and technology agreements in the toolbox of science diplomacy: effective instruments or insignificant add-ons? Working paper 2017/6, European Leadership in Cultural, Science and Innovation Diplomacy” (ELCSID project), 2017.
- **Ruffini, Pierre-Bruno.** *Science and Diplomacy. A New Dimension of International Relations*. Springer International Publishing AG 2017, 2017.
- **Ruiz, Érika, y José Antonio Sanahuja.** «La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina.
- Políticas de cooperación en una región de "desarrollo en transición.» En *La Agenda 2030 en Iberoamérica. Políticas de cooperación y "desarrollo en transición"*, de José Antonio (ed.) Sanahuja, 297-360. Madrid: Fundación Carolina, 2020.
- **Rüland, Jürgen.** *Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolescent Research Agenda? Vols. United Nations University Series on Regionalism 7,, de Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, de F., et al. (eds.) Baert, 15-36. Springer Science+Business Media Dordrecht , 2014.
- **Sanahuja, José Antonio.** «Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon" y cambio de poder.»
- **Revista CIDOB d' Afers Internacionals**, 101, 2013: 27-54.

- **Sánchez, Begoña.** «New horizons shaping science, technology and innovation diplomacy: the case of Latin America and the Caribbean and the European Union.» The EL-CSID project, 2018.
- **Secretaría de Relaciones Exteriores. Iniciativa Conjunta CELAC-UE** sobre Investigación e Innovación (JIRI), Octava Reunión de Altas Autoridades sobre Ciencia y Tecnología. octubre de 30 de 2020. (último acceso: 01 de 10 de 2020).
- **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).** «Declaración de la IV Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación: "Innovación para el Desarrollo Sostenible - Objetivo 2030. Iberoamérica al frente al reto del Coronavirus".» XXVII Cumbre Iberoamericana Adorra 2020. Innovación para el desarrollo sostenible - Objetivo 2030, Andorra -formato virtual-, 27 de octubre de 2020.
- **Selleslaghs, Joren.** EU-Latin American Science Diplomacy. Working paper, European Leadership in Cultural, Science and Innovation Diplomacy (EL-CSID project), 2018.
- **Selleslaghs, Joren, José Briceño-Ruiz, y Philippe de Lombaerde.** Regionalism in Latin America: Eclectic, Multi-faceted and Multi-layered. Vols. University Series on Regionalism 17,, de The Changing Global Order, de M. O. Hosli y (eds.) Selleslaghs J., 223-245. Springer Nature Switzerland AG 2020, 2020.
- **Serrano-Caballero, Enriqueta.** «The New Shift in the Cooperation of the European Union With Middle and Upper-Middle-Income Countries.» International Relations and Diplomacy 6, nº 8 (2018): 456-468.
- **The Royal Society and American Association for the Advancement of Science (AAAS).** New frontiers in science diplomacy. Navigating the changing balance of power. Vol. RS Policy document 01/10. London: The Royal Society, Science Policy Centre, 2010.
- **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.** Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - DO C 326/49 . Lisboa : Unión Europea, 2012.
- **Tratado de Lisboa.** «Tratado de la Unión Europea.» Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea-DO C 326/13. Lisboa: Tratado de la Unión Europea, 2009.
- **VI Cumbre UE-ALC.** «Declaración de Madrid.» 2010.
- **Welfens, Paul J. J.** «Trump's Trade Policy, BREXIT, Corona Dynamics, EU Crisis and Declining Multilateralism.» International Economics and Economic Policy 17, 2020: 563-634.



# 7. ¿TODOS QUIEREN GOBERNAR EL MUNDO? LA CRISIS DEL COVID-19 Y LAS OPORTUNIDADES BILATERALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Xenia Grecia Mejía Chupillón<sup>136</sup>

## RESUMEN

El presente trabajo busca evaluar el papel del multilateralismo en la era del covid-19 desde una perspectiva de las relaciones entre Europa y América Latina. El mundo entero se enfrenta a una recesión económica, pero América Latina y el Caribe es probablemente la región en desarrollo que será la más afectada por la pandemia, debido a sus problemas estructurales y condiciones iniciales. En este sentido, este podría ser un gran desafío, pero también una oportunidad para la cooperación bilateral entre la UE y ALC de cara al futuro en materia de infraestructura digital, cambio climático y migración, que probablemente serán los aspectos más relevantes que tendrán que afrontar durante esta década. Los países de América Latina y el Caribe necesitan un gran impulso y tanto la Unión Europea como los organismos multilaterales pueden ayudar a la región a mejorar su situación en la próxima década. El mensaje central es que la cooperación y la falta de competencia es la forma de salir de esta crisis.

## INTRODUCCIÓN

La pandemia del covid-19 ha sacado a la luz las debilidades de todos los países, e incluso los desarrollados están sufriendo el impacto del virus. De esta manera, el mundo se enfrenta a una de las crisis económicas más profundas desde la Gran Depresión, que se produjo hace casi un siglo. La producción mundial se estima que disminuirá alrededor de 4,4 %, y 5,8 % en las economías avanzadas a finales de este año y las proyecciones de precios del petróleo indican que bajarán más del 30 % (32,1 %) (FMI 2020). Esta amenaza tiene diferentes efectos negativos sobre la desigualdad y la pobreza. Por primera vez en más de veinte años, este año se espera que aumente la tasa de pobreza extrema (Banco Mundial 2020 a). Esta situación es preocupante para países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe donde coexisten una combinación de condiciones laborales precarias, altos niveles de sobreendeudamiento e insuficiente espacio fiscal y de políticas, lo que limita sus opciones para responder de manera eficiente (UNCTAD 2020).

Sin embargo, el mundo ya estaba en problemas incluso antes de la crisis sanitaria, debido a las dificultades en las relaciones entre Estados Unidos (EE. UU.) y China. La actual crisis del covid-19 acaba de profundizar esas tensiones. En este sentido, algunas personas podrían hablar de la posible desaparición del multilateralismo. ¿Es realmente así? ¿O tal vez esta crisis podría darle al mundo la oportunidad de optimizar el sistema multilateral? Asimismo, ¿podría la crisis del Covid-19 significar una oportunidad para la cooperación regional bilateral entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para los próximos años, considerando todos los nuevos desafíos que se acercan?

.....

136. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Al seguir esa línea y al tratar de dar respuesta a esas preguntas, este artículo se divide en 5 secciones. El objetivo principal del siguiente apartado es analizar la posible crisis del multilateralismo desde el escenario previo al covid-19 y en el contexto actual. Posteriormente, la sección 3 presenta los efectos socioeconómicos del covid-19 en América Latina. Además, el apartado 4 tiene como objetivo evaluar las oportunidades bilaterales entre la Unión Europea y América Latina en cuanto a los aspectos más importantes que habrá que afrontar en la próxima década: infraestructura, cambio climático y migración. Finalmente, las conclusiones se dan en la sección 5.

## ¿LA DESAPARICIÓN DEL MULTILATERALISMO?

El multilateralismo representa un mundo que comparte algunos valores o reglas básicos en un marco generalmente determinado por el derecho internacional. En este sentido, las Naciones Unidas son probablemente el ejemplo más reconocido. Hoy en día, al igual que el mundo enfrenta una crisis por el covid-19, se dice que el sistema multilateral también está en una crisis. Por lo tanto, esta sección brindará una perspectiva general de la crisis del sistema multilateral analizando el escenario previo al covid-19 y el actual.

### CRISIS PREVIA AL COVID-19

En los últimos años, las relaciones entre Estados Unidos y China no han sido las mejores ya que ha existido una intensa competencia por el liderazgo económico y tecnológico global (CEPAL 2019). Esto generó un aumento brusco de las barreras comerciales tales como incrementos arancelarios que se imponían entre sí constantemente. Así, era un panorama de creciente incertidumbre para el mundo. De esta manera, esas tensiones generaron un impacto enorme en la economía: En 2019, el desempeño del comercio mundial fue el peor desde la crisis financiera internacional de 2009 (CEPAL 2019).

Además, el sistema de comercio, es decir la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha estado en medio de una crisis. Algunas de las principales críticas se han relacionado con las dificultades para concretar acuerdos internos ya que existe una falta de consenso para la decisión de la OMC y todo ello ha venido ocurriendo en un contexto de proliferación de acuerdos comerciales regionales (ACR), que propondría la idea de que los países los prefieren en lugar de trabajar de manera multilateral.

Estados Unidos alegó que la OMC no estaba actuando de manera justa e imparcial porque sus decisiones no beneficiarían a nadie más que a China, ya que es considerado un país en desarrollo, lo que le dio a este país una serie de beneficios debido a su estatus. Por este motivo, EE. UU. decidió bloquear el (re)nombramiento de los jueces de la Crisis del Órgano de Apelación de la OMC, que ha afectado profundamente al sistema multilateral de comercio ya que es el área a cargo de la resolución de disputas comerciales.

De hecho, Estados Unidos decidió retirarse del Acuerdo Climático de París en 2019, ya que no está realmente comprometido con el cambio climático. Al tomar esto en cuenta, algunos expertos afirman que hay una falta de liderazgo internacional, principalmente de Estados Unidos (Wouters 2020). En esa línea, Jeffrey Sachs incluso mencionó que, hoy en día, Es-

tados Unidos más que un líder, es una fuerza de destrucción y que las políticas de Trump están “rechazando las limitaciones de la Carta de la ONU y los tratados globales” (2020: 34), ya que rechaza abiertamente los valores del multilateralismo, valores que Estados Unidos ha estado apoyando durante décadas. Este escenario se consideró como un freno al sistema multilateral y la situación probablemente empeoró con la aparición del coronavirus y su propagación por el mundo.

## LA CRISIS DEL COVID-19 Y EL MULTILATERALISMO

No hay duda de que la pandemia ha profundizado las tensiones en las relaciones entre Estados Unidos y China. En esa línea, ¿podría decirse que el covid-19 es responsable de agravar la crisis del sistema multilateral? ¿O tal vez podría ser esta una oportunidad para remodelarlo?

Se sabe que Donald Trump culpa a China por la creación del coronavirus e incluso dijo que China tendría que pagar la crisis actual. Además, la decisión de Estados Unidos de retirarse de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y dejar de financiarla en estos tiempos difíciles definitivamente ha perjudicado al sistema multilateral. Sin embargo, tal vez podría significar una oportunidad para optimizarlo y remodelarlo, así como para dejar que otros actores tales como la Unión Europea, por ejemplo, desempeñen un papel más importante en la gobernanza global ante una transformación de los escenarios estratégicos globales.

En un contexto tan difícil como el que vive ahora el mundo entero, se necesita más cooperación, los países no pueden aislarse y actuar solos, y se necesitan unos a otros si quieren controlar esta emergencia (Banco Mundial, 2020a). Con base en esta línea, Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, declaró: “Una pandemia mundial requiere un esfuerzo mundial para ponerle fin; ninguno de nosotros estará a salvo hasta que todos estén a salvo”. Esta es una crisis global y, por tanto, se requieren soluciones globales.

Los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones multilaterales deben unirse para apoyar una recuperación sostenible (Watkins, 2020). En esa línea, el covid-19 no representa la desaparición del multilateralismo, sino una oportunidad para optimizarlo con el objetivo de construir un futuro más sostenible e inclusivo.

De esta manera, en el corto plazo, la cooperación internacional desempeñará un papel clave para asegurar el acceso a la vacuna y medicamentos contra el covid-19 a todos los países. La logística para su distribución representa un desafío para el mundo, pero principalmente para los menos desarrollados y en vías de desarrollo. Por tanto, se requiere una coordinación eficiente entre países y voluntad política para superar la situación.

En el mediano y largo plazo, el multilateralismo y la cooperación serán vitales ya que la recuperación de la crisis no va a ser la misma para todos porque los países no tienen las mismas condiciones iniciales. Los países menos desarrollados y en vías de desarrollo necesitarán un gran impulso para poner en marcha la economía y mejorar el bienestar de sus ciudadanos. En este sentido, el rol de los organismos multilaterales y bancos de desarrollo será de gran relevancia para lograr ese objetivo.

## EL COVID-19 Y LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La crisis sanitaria ha hecho que los gobiernos de todo el mundo tomen diferentes medidas para prevenir la propagación del virus. Los efectos económicos y sociales son enormes. En este sentido, esta sección busca presentar los resultados económicos y las perspectivas para la región de América Latina y el Caribe, así como los efectos del covid-19 en la dimensión social.

### ESCENARIO ECONÓMICO

Los bloqueos y las diferentes restricciones aplicadas en todo el mundo han provocado importantes resultados en la economía. Probablemente, la industria del turismo ha sido la más afectada por la pandemia. Según la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas [OMT] (2020), los flujos turísticos en todo el mundo han disminuido en alrededor del 70 % hasta agosto: 64,8 % en América y 67,7 % en Europa. Y las expectativas siguen siendo débiles para el resto del año. Con respecto a una posible recuperación, la mayoría de los expertos no ven un retorno a los niveles prepandémicos de 2019 antes de 2023. Esta situación es completamente angustiada porque el turismo es una actividad económica importante en la región, que representa incluso 50 % del PIB en algunas islas del Caribe.

De esta forma, el panorama para la economía de América Latina y el Caribe es sombrío. Según lo señalado por el Fondo Monetario Internacional [FMI] (2020), la proyección de crecimiento para la región en 2020 es -8,1 % y el próximo año, se espera que la economía crezca un 3,6 %, mientras que el pronóstico de la UNCTAD (2020) es una recuperación del 3 % en 2021, al afirmar que ALC probablemente será la región en vías de desarrollo más afectada del mundo debido a los impactos del covid-19. Algunos factores que explican esos pronósticos son las condiciones iniciales de América Latina y el Caribe, tales como un lento crecimiento económico durante los últimos años cercano a cero y desigualdades estructurales, así como su alta exposición a la variación de precios de las materias primas y a las condiciones financieras internacionales (UNCTAD 2020; BID 2020).

Al tomar en cuenta esa situación, la CEPAL (2020) prevé que, este año, más de 2,7 millones de empresas formales, por lo general la pequeña y mediana empresa, pueden cerrar en la región con una pérdida estimada de 8,5 millones de puestos de trabajo. Por eso, los países están aplicando políticas fiscales para brindar asistencia urgente al sector privado con el fin de preservar el empleo y, también, ayudar a la ciudadanía con el objetivo de enfrentar cuarentenas y restricciones. Sin embargo, algunos países de ALC, tales como el Ecuador y Argentina, ya enfrentaban déficits fiscales y un desempeño económico no tan bueno.

En cuanto a Europa, es cierto que ahora se enfrenta a la segunda ola de casos de coronavirus y algunos países están implementando más restricciones e incluso nuevas cuarentenas tales como el caso de Francia. Si bien la región presentaría una caída del 8,3 % de su PIB este año, probablemente peor que en ALC, ALC se verá más afectada ya que Europa podría recuperarse antes, debido a los instrumentos financieros, por las brechas fiscales que le permiten actuar y las mejores instituciones con las que cuenta.

La pandemia requiere una política fiscal contracíclica, lo que significa que se requieren más inversiones para superar la crisis. La deuda no es algo malo y América Latina podría considerar que la Unión Europea y otras organizaciones internacionales son una mano amiga para aplicar esas políticas. En este sentido, se debe tener en cuenta que Europa ya cuenta con acuerdos comerciales regionales bilaterales con algunos países de ALC, y podría ser una excelente idea optimizarlos y utilizarlos al máximo para que las dos regiones puedan beneficiarse de ello.

## EFFECTOS DESIGUALES DEL COVID-19 EN LA SOCIEDAD

La pandemia ha permitido conocer las grandes desigualdades y problemas estructurales existentes en América Latina y el Caribe y, de hecho, esa es la razón por la que algunos organismos, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la han denominado la crisis de desigualdad. Aunque la tasa de pobreza en ALC ha estado cayendo durante los últimos años del 42.3 % en 2002 al 23,1 % en 2018, esta región sigue siendo una de las más desiguales del mundo. En términos de ingresos, el 1 % más rico capta el 21 % de los ingresos de toda la economía, lo que representa un 100 % más que el promedio del mundo industrializado (BID, 2020b). Por tanto, esta crisis está afectando a las personas de diferentes formas en función de su situación económica, nivel educativo, edad, sexo y condición migratoria.

En cuanto al empleo, según la Organización Internacional del Trabajo (2020), América Latina y el Caribe es la región más afectada del mundo en términos de horas trabajadas e ingresos laborales con una contracción del 20,9 % y 19,3 %, respectivamente, al analizar datos hasta septiembre, mientras que la tasa mundial de contracción de los ingresos del trabajo es del 10,3 %. Estos efectos no han sido los mismos para todos los grupos. Las mujeres y los jóvenes son los más afectados por la naturaleza de los sectores en los que trabajan. Por lo general, trabajan en la industria del turismo o en los servicios comerciales, que son, en gran medida, los más afectados por la pandemia.

En este sentido, debe haber un enfoque de género de manera transversal ya que las mujeres tienden a tener trabajos más informales y reciben peores sueldos que los hombres. Además, durante el contexto del covid-19, este grupo está dedicada en mayor medida al trabajo doméstico no remunerado y otras actividades de cuidado infantil.

La situación se agrava por la alta informalidad que existe dentro de la región. Uno de dos trabajadores en América Latina y el Caribe es informal y el panorama es peor en Perú y Paraguay, donde 2 de cada 3 hogares son informales. Esto hace que menos personas tengan acceso a la seguridad social y, por tanto, no hay servicios como seguro médico ni pensiones (BID 2020b).

Solo a un pequeño porcentaje de personas se les permite trabajar desde casa, generalmente las que tienen niveles educativos más altos. Aproximadamente 1 de cada 26 trabajos se pueden realizar desde casa en países de bajos ingresos en comparación con 1 de cada 3 en los países de ingresos altos (Banco Mundial, 2020b). En este sentido, el acceso a internet y la naturaleza de los trabajos son factores importantes para esa realidad.

Además, los migrantes venezolanos también representan un grupo vulnerable en la región. La crisis humanitaria venezolana ha desplazado a casi 5,5 millones de personas que representan la segunda diáspora en el mundo, justo después de la Siria (R4V, 2020). La mayoría de los migrantes se encuentran en zonas urbanas de Colombia y Perú, lo que representa más del 50 % del total de migrantes y las políticas de esos países, tales como transferencias de dinero en efectivo o de cestas de alimentos no han incluido este grupo. Esto es realmente preocupante porque los migrantes venezolanos tienen más presencia en el mercado laboral informal que la población local y ganan menos que ellos (Vásquez, Castro, Licheri 2020).

No hay duda de que la crisis del covid-19 tendrá fuertes efectos sobre la pobreza en todo el mundo. Según el Banco Mundial (2020a), para finales de año se prevé que la pobreza extrema aumente por primera vez en más de 20 años. Aparte de los pobres crónicos de las zonas rurales que suelen trabajar en la agricultura, los nuevos pobres de esta nueva era normal son las personas que viven en las zonas urbanas y suelen dedicarse a los servicios informales y en los sectores más afectados por la pandemia y sus bloqueos y restricciones de movilidad.

En este sentido, el logro del objetivo de desarrollo sostenible número 1 (ODS) del fin de la pobreza extrema hasta 2030 parece cada vez más lejano, ya que el mundo se está más bien moviendo en la dirección opuesta. De hecho, la pandemia del covid-19 probablemente generará mayores desigualdades en contra del ODS número 10, cuyo objetivo es la reducción de las desigualdades dentro y entre los países. Por lo tanto, tomar respuestas rápidas y efectivas es vital para que las brechas se expandan al mínimo posible, aunque este no sería el escenario ideal, pero lamentablemente tal escenario ideal es casi imposible de cumplir de forma realista.

## **OPORTUNIDADES BILATERALES PARA EL FUTURO: UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Esta sección tiene como objetivo analizar la agenda UE-ALC en el corto y largo plazo considerando algunos puntos básicos: infraestructura, cambio climático y migración. Estos serán los desafíos más importantes para la próxima década. En estos aspectos, se deben abordar los aspectos de financiamiento y asistencia técnica. El papel de las organizaciones multilaterales y los bancos de desarrollo será vital, ya que América Latina necesita un gran impulso para reactivar la economía y mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

### **INFRAESTRUCTURA**

El gasto en infraestructura es una prioridad porque puede contribuir a cerrar la brecha de desigualdad, apoyar el bienestar humano y fomentar el crecimiento económico y el desarrollo. Esta infraestructura no solo debe incluir carreteras o infraestructura de transporte que generan mayores externalidades o centrales eléctricas. De hecho, se ha puesto demasiado énfasis en ese punto. A pesar de eso, aún quedan brechas por cerrar (CEPAL 2018; BID 2020a). Sin embargo, se ha hecho poco esfuerzo en otros aspectos tales como el digital. Por tanto, priorizar este tipo de proyectos es imprescindible.

El covid-19 ha hecho que el mundo se altere y este cambio se ha realizado de la forma más rápida posible. La nueva normalidad requiere conectividad, que ahora debería ser una dimensión central al diseñar políticas. Sin embargo, todavía existe una enorme brecha digital en América Latina que suele afectar a las personas más vulnerables, a aquellas de las zonas rurales y a los más pobres.

América Latina y el Caribe no han logrado alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 9 y su objetivo de brindar acceso universal y asequible a Internet para el año 2020. Como señala PISA (2018), menos de la mitad (45 %) del 20 % de los hogares de bajos ingresos de la región tienen acceso a Internet y solo el 29 % tiene una computadora (BID, 2020b). Existe una alta desigualdad en los países ya que la proporción de personas de las zonas rurales que tienen acceso al servicio y a los insumos digitales en el hogar sigue siendo baja. ¿Cómo se puede esperar que los niños estudien desde casa si no tienen acceso a insumos digitales?

Además, los gobiernos no estaban preparados para una situación como esta. En la nueva normalidad, los servicios gubernamentales deben ser, en muchos casos, digitales. Por ejemplo, las transferencias de efectivo aplicadas hubieran sido más fáciles si los gobiernos de ALC hubieran tenido una mejor infraestructura digital. Por tanto, se necesita una transformación digital gubernamental.

De esta manera, es relevante impulsar proyectos que busquen mejorar la infraestructura de telecomunicaciones en la región de América Latina y el Caribe y esos proyectos deben tener un enfoque verde ya que la infraestructura debe ser resiliente y sostenible, tal como lo menciona el ODS número 9.

En cuanto al financiamiento, en línea con la CEPAL (2019), una buena alternativa es potenciar las Alianzas Público-Privadas, que representan un alto porcentaje de la inversión privada en infraestructura y suelen ser más eficientes que las obras públicas. Por ende, esta sería una gran oportunidad para la inversión europea y para los bancos de desarrollo. Sin embargo, se deben considerar posibles fallas de gobernanza y regulación, por lo que es necesario evaluar los proyectos de manera eficiente al analizar la prioridad, así como su viabilidad técnica. En este sentido, un marco regulador que considera los contratos y los retrasos en la construcción es uno de los principales desafíos, ya que ese tipo de cuestiones suelen generar un gasto excesivo y mayores riesgos para el gobierno, que es el objetivo contrario a este tipo de asociación (CEPAL 2019).

Además, la eficiencia de los gobiernos latinoamericanos debe considerarse en la fórmula. Hay una necesidad especial para invertir mejor, porque, por el momento, los países de ALC pierden 35 CENTAVOS por cada dólar que se invierte en proyectos mal diseñados, por los retrasos y la corrupción (BID 2020a). Según el Banco Interamericano de Desarrollo, los gobiernos de la región son ocho veces menos efectivos que sus homólogos europeos en la reducción de la desigualdad: “Mientras que las intervenciones de América Latina y el Caribe reducen la desigualdad en un 4,7 por ciento, la OCDE-UE la reduce en un 38 por ciento” (2020b: 280). Esto significa que trabajar en el fortalecimiento institucional es también un aspecto relevante que se debe enfocar de manera transversal y mayoritariamente en los proyectos de infraestructura ya que en el pasado se han vinculado casos de corrupción a este sector.

Por ende, invertir en proyectos bien administrados y bien elegidos será realmente útil y una necesidad para impulsar las economías de ALC. Invertir en digitalización es apoyar el crecimiento económico al aumentar la productividad, pero también significa más inclusión y menos desigualdades de ingresos (BID, 2020a). En este sentido, esto podría ayudar a lograr el ODS número 9 sobre infraestructura y el número 10 sobre desigualdades con énfasis en la sostenibilidad ya que los proyectos deben tener en cuenta el medio ambiente de manera transversal.

## CAMBIO CLIMÁTICO

No se puede negar que el cambio climático es una realidad y no habrá muchas buenas noticias sobre este tema si no se toman medidas ahora. Como dijo Galindo y Samaniego (2010): “A pesar de que la región de ALC no ha contribuido significativamente al cambio climático, es especialmente vulnerable a sus consecuencias negativas” (EU-LAC: 6). Por eso, es necesario trabajar en la agenda verde y diseñar proyectos y políticas con enfoque ambiental.

La región puede verse perjudicada por el cambio climático, ya que México, el Caribe y América Central probablemente serán más secos, las ciudades de la región andina estarán sujetas a estrés hídrico y América del Sur estará cada vez más expuesta a inundaciones (CEPAL 2018). En este sentido, es vital trabajar en la gestión de riesgos de desastres naturales.

Los impactos del cambio climático pueden ser desproporcionados, ya que afectarían principalmente a los pobres. Según Kim (2012), los pobres están, en muchos casos, más expuestos a los peligros naturales y al cambio climático: A nivel mundial, están al menos dos veces más expuestos a desastres naturales que los no pobres (BID 2020b). En América Latina y el Caribe, los habitantes de menores ingresos suelen concentrarse en áreas propensas a desastres o con mayor exposición a desastres naturales, ya que a menudo residen en la periferia de las ciudades. Este es el caso, por ejemplo, de ciudades de Perú, Colombia, Bolivia y Brasil donde sus habitantes están más expuestos a las inundaciones de los ríos y los riesgos de deslizamientos de tierra (BID 2020B).

De esta manera, se espera que el cambio climático empuje a millones de personas a la pobreza y esto exacerbará la desigualdad. Según el BID (2020b), las personas pobres pueden sufrir mayores pérdidas en proporción a la riqueza cuando se producen los choques climáticos, y tienen menos recursos para recuperarse de estos.

Por lo tanto, invertir en investigación y desarrollo es vital para obtener nueva tecnología verde e innovadoras fuentes de energía, ya que muchos países están rezagados en términos de la composición de su matriz energética (BID 2020a). Por ende, la búsqueda de tecnología de energía renovable debería ser una de las dimensiones centrales del cambio climático, ya que para reducir el efecto invernadero es necesario un cambio en el sistema industrial.

Además, se requieren nuevas formas de transporte y una mayor digitalización puede ayudar al logro de este objetivo. Los países de ALC deberían intentar conseguir más vehículos eléctricos y autónomos en sus abarrotadas zonas urbanas. Se debe fomentar una movilidad más sostenible mediante el uso de más bicicletas, scooters y camiones, adicionalmente. Esas acciones, junto con la electrificación y los avances tecnológicos, pueden crear ciudades más limpias y ecológicas (BID 2020a).



Como se dijo anteriormente, América Latina será una de las regiones que sufrirá los peores efectos del cambio climático (BID 2020b). De esta manera, la región y el mundo deben actuar ahora y hacer algo para reducir los diversos efectos del cambio climático. Sin embargo, existe una enorme brecha financiera en la región para costear los diferentes proyectos que deben estar en la agenda hasta 2030 con el fin de conseguir un desarrollo sostenible. En este sentido, es imprescindible fomentar los mecanismos financieros verdes y diversificarlos.

Los bonos verdes, instrumentos de deuda creados con el objetivo de financiar proyectos que tengan beneficios ambientales y/o climáticos positivos, podrían ser una excelente opción (Restrepo et al 2020). Sin embargo, solo representan menos del 1 por ciento del mercado (BID 2019). Según CBI, los países de ALC solo han aportado el 2 % del total de la emisión global, lo que significa que aún hay potencial de crecimiento en la región ya que presentan una demanda creciente de productos verdes (Restrepo et al 2020). Además, los bonos temáticos podrían desempeñar un rol importante ya que están destinados a financiar actividades con un objetivo verde y social en la región.

Sin embargo, según dichos autores, un gran desafío que habrá que enfrentar es la necesidad de impulsar la estandarización de estos instrumentos financieros mediante el diseño de taxonomías comunes y estándares de emisión para la región, así como trabajar en transparencia para incrementar la confianza y reducir las fricciones en el mercado (2020).

Los efectos climáticos deben ser priorizados en todos los programas, lo que implica que las políticas de desarrollo deben considerar las metas climáticas y los objetivos de gestión del riesgo de desastres para lograr un cambio real al mismo tiempo que se reduzcan las desigualdades (BID 2020b).

## MIGRACIÓN

Otro tema que será de especial preocupación en los próximos años es la migración forzada provocada por el cambio climático. Debido al aumento del nivel del mar y los ríos, la disminución de la productividad de los cultivos y la escasez de agua, muchas personas, generalmente las más vulnerables, podrían verse obligadas a trasladarse dentro de sus propios países a lugares seguros en áreas urbanas. El Banco Mundial (2018) estima que, hasta 2050, alrededor de 17 millones de personas, hasta 2,6 % de la población de la región, podrían migrar si no se toman acciones climáticas concretas y de desarrollo.

Según lo ha indicado el Banco Mundial: “La migración climática interna puede ser una realidad, pero no tiene por qué ser una crisis” (2018: 184). Si los países trabajan para reducir los gases de efecto invernadero, incorporar la migración climática en la planificación del desarrollo e invertir ahora para mejorar la comprensión de la migración climática interna, se podría reducir el número de migrantes. De hecho, debe tenerse en cuenta que la migración climática no se producirá de forma aislada, ya que puede haber otros migrantes internos impulsados por otros factores, tales como razones económicas, sociales o de conflicto.

Las áreas urbanas serán probablemente las que enfrenten los mayores desafíos, ya que, en los países de ALC, alrededor del 80 % de la población vive en áreas urbanas. Más población urbana probablemente significaría externalidades negativas adicionales que habría que

afrontar, tales como una mayor generación de gases de efecto invernadero, aumento del tráfico de vehículos, de degradación de suelos y enfermedades cardiopulmonares (CEPAL, 2018). En este sentido, es necesario adaptar las ciudades. Crear ciudades más sostenibles y equitativas no es una opción, sino una obligación.

Además, la migración venezolana, que debe ser analizada en la agenda de corto plazo, podría dar una mejor comprensión de los desafíos futuros en términos de migración y sus principales retos. En la actualidad, América Latina se enfrenta a uno de los mayores flujos migratorios de su historia con la diáspora venezolana. Estas personas enfrentan dificultades en su inserción a las ciudades debido a su situación de vulnerabilidad y los desafíos que presentan para conseguir vivienda y acceso a servicios públicos tales como educación y salud. De hecho, enfrentan discriminación y las mujeres tienen que lidiar con estereotipos de hipersexualización (Oxfam 2019).

La migración venezolana es un fenómeno transversal ya que nadie puede negar que es un tema regional y, por lo tanto, se deben abordar soluciones regionales. Por ello, requiere de una gran coordinación. A corto plazo, se necesita ayuda humanitaria para mejorar las condiciones de vida de este grupo vulnerable. Además, trabajar en su condición migratoria debería ser un punto central.

Por ende, se requieran políticas y proyectos que apunten a comprender de manera más profunda el fenómeno de la migración a zonas urbanas. Es necesario trabajar en sinergia con la cooperación internacional y con los gobiernos locales con el fin de tomar medidas para anticiparnos a este fenómeno y luego, tratar de insertar a las personas en las ciudades de la mejor manera posible para que esta migración forzada sea lo menos dañina posible para ellos y su bienestar.

Hay que tener en cuenta que los migrantes del cambio climático serán forzados a migrar, serán vulnerables y probablemente, al llegar a sus nuevas áreas, enfrentarán los mismos o más desafíos que los migrantes venezolanos ahora. Por lo tanto, garantizarles el acceso a los servicios básicos y una ciudad sostenible debería ser obligatorio. Con suerte, hay tiempo para preparar a la región para eso.

## CONCLUSIONES

Se dice que el coronavirus no discrimina, porque el virus puede contagiar a cualquiera. Sin embargo, sus efectos lo hacen. El impacto de la crisis del covid-19 afectará a países y personas de diferentes maneras. De esta manera, probablemente, los mayores desafíos para la próxima década serán reducir las desigualdades y luchar contra el cambio climático y sus diferentes efectos. En este sentido, existen grandes oportunidades en las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

En tiempos difíciles como los que vive el mundo, es mejor estar lo más cerca posible. La solución a esta crisis no es la distancia social entre países, sino que estén más unidos que nunca. Esta es una pandemia mundial. Por lo tanto, se deben abordar las soluciones globales. Cooperar es mejor que estar en constante competencia y es necesario para lograr un verdadero desarrollo sostenible. Los próximos años serán cruciales para conseguir ese objetivo.

La crisis del covid-19 no significa que el multilateralismo se enfrente a su desaparición, sino un momento de renovación. En este sentido, la crisis del covid-19 es una oportunidad para remodelar las vías de desarrollo que el mundo ha estado siguiendo en las últimas décadas. ¿Conseguirán los líderes mundiales hacer un cambio real?

## REFERENCIAS

- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].** 2020. “Sectors and businesses facing COVID-19: Emergency and reactivation”, Informe especial del covid-19 No. 4, Santiago.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].** 2019. International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean. Santiago. <https://www.cepal.org/en/publicaciones/pci>
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].** 2018. Economics of climate change in Latin America and the Caribbean: a graphic view. Santiago. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43889/1/S1800475\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43889/1/S1800475_en.pdf)
- **Banco Interamericano de Desarrollo [BID].** 2020a. From structures to services: the path to better infrastructure in Latin America and the Caribbean. Washington: BID. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/From-Structures-to-Services-The-Path-to-Better-Infrastructure-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- **Banco Interamericano de Desarrollo [BID].** 2020b. The inequality crisis: Latin America and the Caribbean at the crossroads. Washington: BID. <https://publications.iadb.org/en/the-inequality-crisis-latin-america-and-the-caribbean-at-the-crossroads>
- **Organización Internacional del Trabajo [OIT].** 2020. Impact on the labour market and income in Latin America and the Caribbean. Segunda edición. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_756697.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_756697.pdf)
- **Fondo Monetario Internacional [FMI].** 2020. World Economic Outlook. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>
- **Oxfam.** 2019. SÍ, PERO NO AQUÍ. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620890/bp-si-pero-no-aqui-251019-es.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
- **Response for Venezuelans.** 2020. Refugees and migrants from Venezuela. <https://r4v.info/en/situations/platform>
- **Restrepo-Castro, L., Lozada, J., Restrepo-Ochoa, D, Aguilera, C., Franco, J., Pinela y Costa, L.** 2020. The potential of the Green Bond markets in Latin America and the Caribbean. Hamburg: Fundación EU-LAC. [https://eulacfoundation.org/en/system/files/the\\_potential\\_of\\_the\\_green\\_bond\\_markets\\_in\\_latin\\_america\\_and\\_the\\_caribbean\\_con\\_vinculos\\_a\\_instituciones\\_0.pdf](https://eulacfoundation.org/en/system/files/the_potential_of_the_green_bond_markets_in_latin_america_and_the_caribbean_con_vinculos_a_instituciones_0.pdf)

- **Sachs, J.** 2020. COVID-19 and Multilateralism. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, No. 16, *Pandemics & Geopolitics: The Quickening* (SPRING 2020), pp. 30-39. <https://www.jstor.org/stable/48573747?seq=1>
- **Naciones Unidas.** 2020. Development Policy and Multilateralism after COVID-19. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-Covid-19-and-Multilateralism.pdf>
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD].** 2020. Trade and Development Report. From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade. <https://unctad.org/webflyer/trade-and-development-report-2020>
- **Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas [OMT].** 2020. World Tourism Barometer. Volumen 18, número 6. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/wtobarometereng.2020.18.1.6>
- **Vásquez, A., Castro, M. y Licheri, D.** 2020. COVID-19 y el aumento de la brecha de género en la población migrante venezolana. Lima: Equilibrium - Centro para el Desarrollo Económico (CenDE). <https://equilibriumcende.com/covid-19-brecha-genero/>
- **Watkins, G.** 2020. COVID-19 IS OUR WAKE-UP CALL TO BUILD A SUSTAINABLE AND INCLUSIVE FUTURE. *Climate change in times of COVID-19* (10). pp.10-11. <https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/EU-LAC-Article-Covid-19-wake-up-sustainable-inclusive-future-Watkins-10-20.pdf?fbclid=IwAR2vQd-9yk0L2QzE8qjJRC-4XXIjYAfha19PE6ZEUT7tOFVggJpGZryAHH5M>
- **Wouters, J.** 2020. Two Birthdays and a Funeral. *Some Thoughts on the Crisis of Multilateralism.*
- **Multilateralism and International Cooperation in the times of COVID-19.** pp. 12-13. [https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/EULAC-EN-Newsletter-08-20\(1\).pdf](https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/EULAC-EN-Newsletter-08-20(1).pdf)
- **Banco Mundial.** 2020a. Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34496>
- **Banco Mundial.** 2020b. Who on Earth Can Work from Home? A global comparison sheds light on the importance of ICT infrastructure. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/10/22/who-on-earth-can-work-from-home-a-global-comparison-sheds-light-on-the-importance-of-ict-infrastructure>
- **Banco Mundial.** 2018. *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration.* Washington, DC: Banco Mundial.
- **Organización Mundial de la Salud [OMS].** 2020. A global pandemic requires a world effort to end it – none of us will be safe until everyone is safe. <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/a-global-pandemic-requires-a-world-effort-to-end-it-none-of-us-will-be-safe-until-everyone-is-safe>



