



La asociación estratégica Unión Europea-América Latina: ¿unas relaciones birregionales con geometría variable?*

Wolf Grabendorff **

Dos regiones en un sistema internacional con cambios fundamentales

Desde que en 1999, en Río de Janeiro, se realizara la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC), se han producido muy importantes y profundos cambios en el sistema internacional. Estos cambios han impactado de forma significativa, pero distinta, en las dos regiones y sobre todo en el desarrollo de las relaciones entre las mismas. Los efectos producidos en un sistema internacional originalmente de carácter bipolar, que ha pasado por una fase de casi unipolaridad y está inmerso ahora en el proceso de convertirse en un sistema multipolar, deben analizarse cuidadosamente a la hora de hacer un inventario de la actual situación de la relaciones birregionales UE-ALC. Quizá lo primero que habría que cuestionar es si existen todavía condiciones para poder hablar de un “birregionalismo”. No es solo la globalización misma la que ha afectado a las dos regiones, sino que es principalmente el desplazamiento del eje del poder mundial desde una configuración “transatlántica” a una “transpacífica”. A esto hay que añadir

* El artículo es una versión actualizada de la ponencia presentada en la “Jornada de reflexión sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: de una agenda birregional a una agenda global”, organizado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), en Madrid, España, el 16 de abril 2010.

** Profesor invitado del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Doctor *honoris causa* de la Johannes-Gutenberg Universität Mainz, Alemania. Profesor visitante en Bologna Center, School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Bologna; <wolf.grabendorff@uasb.edu.ec>.

también el desplazamiento de la dinámica de las relaciones del eje Norte-Sur por las actualmente mucho más fluidas relaciones Sur-Sur.

Estos cambios han afectado muy sustancialmente las posibilidades de la UE como actor internacional. Al mismo tiempo, la región ALC se encuentra también en una posición muy distinta en el contexto internacional debido a la considerable pérdida de influencia internacional de los Estados Unidos de América (EUA) que durante el pasado siglo ejercieron un poder hegemónico indiscutible en la región. Es principalmente esa pérdida de presencia hegemónica la que ha facilitado la entrada de otros actores con poder creciente, no solo en el campo económico, en la región y también la que hace más visible la notable importancia global de alguno de los actores regionales, principalmente Brasil, pero también en situaciones puntuales México y Venezuela. Esta tendencia lleva a la región a formar nuevas alianzas, obviamente, en detrimento de las anteriores, es decir, de las europeas y las interamericanas. Ese es quizá el más visible efecto de la globalización sobre ALC, que se refleja también en la heterogeneidad de los modelos de desarrollo y de los sistemas políticos que en el presente se dan en la región.

En este contexto no es sorprendente que muchos analistas latinoamericanos estén dejando de hablar del tradicional “triángulo atlántico”, para referirse a las relaciones Europa, América Latina y EUA,¹ y pasen a hablar de “relaciones triangulares” incluyendo en este concepto EUA, América Latina y Asia. Esta nueva constelación, obviamente, complica bastante el significado de relaciones birregionales UE-ALC por la resultante competitividad que se produce por lograr el establecimiento de “nuevas relaciones” con “nuevos actores” en un “nuevo entorno geopolítico”. En estas condiciones el papel de ALC tiene una presencia bastante más activa que la que tenía hasta ahora, reaccionando frente, y participando, en el proceso de reestructuración del sistema internacional, con mayor dinamismo en ocasiones que la propia UE, lastrada por su mismo proceso de ampliación e integración de nuevos países y por la consiguiente preocupación de establecimiento de nuevas relaciones de vecindad. La crisis financiera, iniciada ya en 2008, ha golpeado fuertemente a la UE, y en particular a algunos

1 Véase Wolf Grabendorff, “Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur”, en *Estudios Internacionales*, vol. 38, No. 149, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2005, pp. 21-49.

de sus países miembros, ocasionando también que esta se encuentre más que nunca cuestionando su propio sistema de integración² e incapacitándola para actuar con más asertividad en el sistema internacional. Los últimos conflictos surgidos por la creciente presión migratoria en las fronteras de la UE o la crisis de Ucrania exigen una mayor concentración de su capacidad internacional en el área de su entorno próximo y limita su papel como actor global.

Además de estas circunstancias, las nuevas orientaciones de las dos regiones también vienen a complicar aún más el carácter de las relaciones UE-ALC: ALC, por su parte cada vez centra más su atención en las relaciones Sur-Sur, para potenciar su propio papel entre los nuevos poderes emergentes; y la UE, en su conjunto, muestra una notable disminución de su interés y acercamiento a ALC, con la excepción, quizá, de algunos de los más tradicionales “amigos” de la región como España y Portugal, y Alemania, Francia, Italia.

Cambios en las percepciones mutuas

Los tan radicales y rápidos cambios en el sistema internacional han tenido un gran impacto en la visión que cada región tiene sobre la otra. Esto tampoco quiere decir que las percepciones mutuas anteriormente existentes fueran totalmente acertadas y apropiadas. Sin embargo, en este nuevo contexto internacional es preciso reconsiderar que ya las tres bases tradicionalmente citadas para las relaciones birregionales, los valores e intereses comunes y una visión del mundo compartida, aun no siendo en realidad tan ciertas, fueron, sin lugar a dudas, un instrumento muy útil para lograr el acercamiento entre las dos regiones, aunque se aplicaban más a nivel de discurso y pocas veces quedaron reflejadas en la realidad de las políticas públicas. Por este motivo dieron lugar a que se crearan algunas de las percepciones mutuas engañosas que ahora resultan más difíciles de mantener y hay que abandonar de la forma menos traumática posible.

Esto puede verse especialmente en la ficción de que América Latina

2 Para las implicaciones para América Latina, véase Consuelo Silva Flores, “Crisis de la integración europea y la Europa Global: implicaciones para América Latina”, en Carlos Eduardo Martins y Consuelo Silva Flores, eds., *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2013, pp. 79-109.

constituye una región apta para mantener relaciones birregionales de bloque a bloque. Esta percepción tan eurocéntrica tiene su origen en la convicción de que todas las regiones tendrían que pasar probablemente por un proceso similar al europeo, encaminándose por un proceso de integración cada vez más intenso hasta llegar a desembocar en una comunidad de países con políticas armonizadas, a pesar de que siempre fue “obvio que el modelo europeo no es trasladable”.³ Hoy, en cambio, parece obvio que la heterogeneidad del pensamiento político y económico de los países de ALC no facilita que se produzca un proceso de integración, sino que favorece la constitución de varias agrupaciones de países que comparten modelos de desarrollo similares entre sí⁴ y buscan, de conformidad con ellos, sus específicas alianzas internacionales, y que, por tanto, no son fácilmente compatibles entre sí, por lo que la concepción de un bloque regional se diluye, a pesar de los reiterativos esfuerzos para crear organismos que quieran representar a la región como una unidad. Hasta ahora el último ejemplo ha sido la creación en 2011 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),⁵ que finalmente parece haberse erigido en portavoz de los 33 países de la región y con ello culmina el sueño de la UE de poder contar con una contraparte regional única, que hasta cierto punto promete más coherencia en sus formulaciones de intereses y expectativas frente a la UE.⁶

A pesar de este intento de CELAC aún existe una heterogeneidad en los diferentes agrupamientos regionales ya existentes, lo que a su vez, implica

-
- 3 Véase, Anna Ayuso, “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 85-86, 2009, Barcelona, CIDOB, p. 201.
 - 4 Para una muy realista evaluación de los diferentes procesos de la integración regional, véase Andrés Malamud, “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences”, EUI Working Paper RSCAS 2013/20, Florencia, EUI, 2013.
 - 5 Para examinar el desarrollo de las relaciones CELAC-UE, véase Jorge Valdez, “La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe en la integración latinoamericana y su relación con la Unión Europea”, en Adrián Bonilla e Isabel Álvarez Echandi, eds. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp. 79-97; y José Antonio Sanahuja, “La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional”, en Adrián Bonilla e Isabel Álvarez Echandi, eds. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp. 165-191.
 - 6 Véase, Günther Maihold, “Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. XLVII, No. 158, México, El Colegio de México, 2007, p. 273.

que tampoco puedan definirse unos intereses comunes de la región ALC en su conjunto, como proyectaba la UE, y como ya quedó evidente en la difícil preparación del Plan de Acción surgido de la I Cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile en 1913, en el que poco se ha avanzado todavía.⁷ Aquellos que se plantean como aparentes intereses comunes están en realidad más bien definidos en función de algunos intereses nacionales de algunos países y pocas veces están compartidos por la mayoría de los países de la región. Esto ha quedado patente en las dificultades que la UE ha tenido en las negociaciones de asociación con algunos agrupamientos subregionales, como la Comunidad Andina o el Mercosur, incapaces hasta ahora de armonizar sus intereses, logrando así una cohesión entre el grupo que permitiera llegar a acuerdos conjuntos con la UE.⁸ Esta, al final, ha tenido que desistir de negociar con el grupo correspondiente y que optar por el camino de negociaciones individuales para lograr al menos acuerdos de asociación bilaterales con algunos de los países, como anteriormente lo hizo con México y Chile, y, más recientemente, con Perú y Colombia. Lo que en realidad fue siempre la opción preferida por algunos de los países de la región, aun cuando se declararan integrados en mecanismos de integración subregional.

Otra falsa percepción de la UE que precisa ser corregida es el pensamiento de que como consecuencia de la democratización de los países de ALC éstos se constituirían en un socio fiable que se alinearía automáticamente en la defensa de los valores comunes occidentales en el ámbito internacional, lo cual no ha sucedido, pues muchos países de ALC han optado por defender sus propios conceptos asumiendo una forma de un “multilateralismo defensivo” que enfatiza su propia soberanía.⁹ La UE apoyó fuertemente la democratización con la idea de que esta produciría más transparencia política y mayor inclusión social en los países. Sin embargo, no contaba con que en sociedades en transformación no iba a funcionar en la misma manera y que la instauración de la democracia también serviría para un cambio de las estructuras de poder previamente existentes y que, por ejemplo, a

7 Véase, Council of the European Union, *EU-CELAC Action Plan 2013-2015*, Santiago de Chile, 27 de enero de 2013.

8 Tras varios infructuosos intentos en los últimos 15 años el MERCOSUR ha emprendido un nuevo proceso de negociación con la UE.

9 Véase, Alberto van Klaveren, “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina”, en *Nueva Sociedad*, No. 189, Buenos Aires, FES, 2004, p. 61.

pesar de la celebración regular de elecciones no ha llevado a desarrollar los valores “comunes” en la misma medida. Esto se debe a que los términos usados como “democracia”, “estado de derecho”, “derechos humanos”, “responsabilidad social” no tienen en muchos de los países latinoamericanos el mismo significado que en Europa. Así, por ejemplo, puede hablarse de democracia, pero solo interpretando esta como la realización periódica de elecciones, que sin embargo sostienen unos regímenes caudillistas. Esta diferencia en la interpretación de valores comunes dificulta notablemente la construcción de la confianza mutua en las relaciones birregionales.

Del lado ALC, un muy extendido malentendido sobre la intención de la UE es que esta vendría a actuar como un casi permanente financiador del desarrollo social en ALC. El antecedente de la asignación de fondos comunitarios durante décadas para los países Asia, Caribe y Pacífico (ACP), ex-colonias de diversos países comunitarios, contribuyó a esa falsa percepción. Muchas elites en algunos países latinoamericanos pensaron poder mantener un nivel de gasto social del Estado muy reducido, con cargas impositivas muy livianas, a pesar de crecimientos económicos muy por encima de los de algunos países europeos, y que, sin embargo, los impuestos europeos financiarían en parte, con diferentes esquemas de cooperación, el gasto social y medioambiental en aquellos países donde sus propias elites no se sienten responsables de hacerlo. En todo caso, ya hay un cambio muy notable en las formas, condiciones y montos de cooperación de la UE, en parte debido a la recalificación de algunos de los países de ALC en países de renta media-alta; al incremento de la cooperación con países pobres y cercanos a la UE; y también por la propia crisis económica de algunos países de la UE.¹⁰

La necesidad de la corrección de esas percepciones mutuas constituye un factor central para la reevaluación de los conceptos e instrumentos utilizados en los últimos quince años para la construcción de la relación birregional, cuya eficacia y utilidad hoy se están poniendo en duda.

10 Para las futuras perspectivas de la cooperación con ALC véase, Juan Pablo Prado Lallande, “La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina”, en Michel Lévi Coral, edit., *La Unión Europea y América Latina. Relaciones entre bloques regionales e integración regional*, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 2014, y también José E. Durán Lima, Ricardo Herrera, Pierre Lebret y Myriam Echeverría, *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.

Contextos de la relación birregional

Para entender mejor la compleja construcción de la relación birregional de la UE-ALC, los analistas han procurado emplear diversos métodos, como por ejemplo, la medición estadística de los intercambios entre ambas regiones, el desarrollo institucional de los mecanismos de concertación birregional o la evaluación de las formas de cooperación. Pero también puede ser oportuno contemplarla desde la perspectiva de los tres campos principales en los que se formulan las políticas entre las dos partes: la política de alianza, la política de negocio, la política de seguridad.

En el contexto de la *política de alianza*, parece obvio que ambas regiones precisan ahora llevar a cabo una más intensa política de alianza en este nuevo sistema internacional. Ambas regiones enfatizan su preferencia por el sistema del multilateralismo. Sin embargo, justo este sistema hace más difícil la creación de alianzas tradicionales porque estas solo pueden funcionar sobre la base de que las dos partes coincidan en las metas y los caminos escogidos. Además, requiere que confíen en orientarse por los mismos puntos de referencia.

Estos tres requisitos precisamente no parece que se den hasta ahora entre la UE y ALC. Por ejemplo, el tema de la interpretación del papel del concepto de soberanía en el ámbito internacional tiene para ambas regiones un sentido muy diferente. También falta un consenso en cuanto a los medios para alcanzar la reestructuración del sistema internacional y la aplicación de nuevas reglas multilaterales, como se ha hecho notar tanto en el ámbito de la OMC o de los protocolos medioambientales internacionales o de tribunales penales internacionales. Hay además una grave carencia, en general, en el entendimiento sobre el reparto de los costes y beneficios que brinda para cada región la intentada, y tantas veces anunciada, asociación estratégica en el sistema multilateral.

De cara al futuro sería necesario precisar con anterioridad cuáles son los posibles campos de interés común y ponerse de acuerdo sobre las políticas a aplicar para lograrlas. La experiencia de ALC con otros socios indica que es más fácil tener alianzas a nivel bilateral que intentar lograrlas a nivel birregional. La UE ha ratificado este hecho con los recientes acuerdos de asociación estratégica con el Brasil y con México, que de esta forma avanzan hacia ese reducido grupo de países con este tipo de acuerdos bilaterales,



en el que ya se incluyen todos los miembros del BRICS. Esta política está demostrando un cambio sustantivo del concepto del interregionalismo de la UE. La armonización de políticas y estrategias con actores globales como Brasil y México obviamente resulta no solo mucho más fácil, a pesar de que las visiones sobre la reforma del sistema internacional son en el caso de Brasil considerablemente diferentes, que con un grupo de países tan heterogéneos como los de CELAC, pero también es mucho más prometedora y efectiva con vistas a incrementar la influencia internacional del UE.

Hasta ahora, y para muchos países tanto de ALC como de la UE, el contexto de la *política de negocios* era el más adecuado para evaluar el vínculo birregional. Obviamente, resultaba más fácil interpretar el éxito o fracaso con criterios económicos estrictamente contables. Sin embargo, el acelerado proceso de globalización y reestructuración de los flujos comerciales y su variabilidad han demostrado que no es adecuado confiar en la política de negocios como eje central de las relaciones birregionales. A esto se suma el factor de la enorme asimetría que siempre ha existido en el ámbito de los negocios entre las dos regiones. Tanto en el intercambio comercial como en el de la inversión, por ejemplo, la diferencia en la importancia de uno de los actores para con el otro es más que considerable. Para la UE todo el intercambio con la ALC es menor que su comercio con un socio tan pequeño como Suiza, mientras que para la región todavía, y pese al rol decreciente por el ascenso de otros mercados emergentes, especialmente de China, su importancia es mucho más notable. Y, por otra, el flujo inversor sigue siendo casi unidireccional de la UE hacia ALC, con la excepción de México y Brasil, y la tendencia de la inversión de los latinoamericanos se enfila hacia los nuevos actores económicos que están jugando cada vez un papel más importante en ámbito político internacional de las relaciones Sur-Sur. No va a ser fácil cambiar estas tendencias que en sí mismas son un producto de los nuevos desafíos de la globalización y solo buenas intenciones del lado de los europeos hacia ALC no van a influir en la reconfiguración de los mercados internacionales. Tampoco un cambio en la política agraria comunitaria, algo constantemente reclamado por los países del Mercosur, tendría ya ahora el impacto tan esperado en algunos de los países exportadores de ALC, que se verían concurriendo en igualdad con sus productos con países terceros y que además ya tienen en la actualidad abiertos nuevos mercados principalmente en los países asiáticos, donde la demanda es incluso muy

superior a la de la UE. Para la política de negocios las mejores perspectivas serían quizá la colaboración en aquellos temas de desarrollo sostenible y energético en los que, hasta ahora, algunos de los países de la UE llevan el liderazgo global, y en los que existe una enorme necesidad en los países ALC de preparación para combatir las consecuencias del cambio climático.

En la última década, ningún tema internacional ha adquirido tanta relevancia como los problemas relacionados con la *política de seguridad*. Precisamente a causa de la globalización y del surgimiento de nuevos actores, así como los cambios sustantivos producidos en las relaciones de poder internacional, la inseguridad interna y regional se ha convertido en un problema especialmente amenazante. Mientras tanto, las tradicionales instituciones y alianzas creadas para evitar los conflictos y asegurar la paz siguen más bien orientadas a otro tipo de amenazas y, en consecuencia, crece la demanda de políticas públicas y la creación de nuevas instituciones para enfrentar los nuevos tipos de desafíos y amenazas. La respuesta de algunos países de ALC ha quedado bien reflejada por la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹¹ y, especialmente, en sus organismos específicos, como el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que representan los primeros esfuerzos de cooperación transfronteriza en unos temas tan sensibles para la soberanía nacional como son la defensa y seguridad pública.

En el ámbito de las relaciones birregionales, hasta ahora, la cooperación en temas de seguridad ha tenido un papel más bien secundario y la mayoría de las actividades en este contexto se han concentrado a nivel bilateral entre algunos países miembros de la UE y otros puntuales de la ALC. Únicamente en el campo de la lucha contra el narcotráfico y del crimen organizado la UE ha emprendido algunos programas propios, especialmente bajo el concepto de la responsabilidad compartida en temas relacionados con la producción, tráfico y consumo de drogas. No obstante, a la vista de la prácticamente infructuosa lucha de muchos estados de la región contra actores

11 Véase, para una evaluación de estas nuevas formas de regionalismo latinoamericano, a José Antonio Sanahuja, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, en *Pensamiento Propio*, No. 39, Buenos Aires, CRIES, 2014, pp. 75-108.

armados no estatales y de la necesidad de reformas profundas en el sector seguridad de los mismos –mejor preparación de las fuerzas públicas frente a las amenazas transnacionales y mayor transparencia en las relaciones cívico-militares, entre otras posibles–, la UE, en el marco de sus relaciones birregionales y por su propio interés, debería prestar más atención a la ampliación de su cooperación en estos sensibles campos relacionados con la seguridad.¹² Esta tarea puede ser bastante complicada, sobre todo teniendo en cuenta la especial sensibilidad de los países de ALC en los temas relacionados con su soberanía, como consecuencia, en gran parte, de su propia experiencia histórica. Precisamente, las condiciones para profundizar la cooperación en este campo parecen mucho más favorables ahora, dada la muy comprensible, por razones históricas, renuencia de muchos países de la región a profundizar más en su colaboración con los programas de seguridad de los EUA, exceptuando los países de Colombia y México, que por sus muy específicos problemas relacionados con la producción y tráfico de drogas han accedido a las ayudas de los EUA mediante el “Plan Colombia” y la “Iniciativa Mérida”.

Sin embargo, un punto de especial fricción entre las dos regiones lo constituye la crítica a la política de exportación europea tanto de armas pequeñas como de sistemas de defensa muy sofisticados, considerada demasiado liberal por parte de algunos de los países latinoamericanos. La falta de transparencia y coordinación dentro de la UE, y especialmente en el contexto birregional, ha dañado bastante la confianza en la cooperación en una cuestión que tanto afecta al sensible tema de la defensa de la soberanía. Justo una comunidad de estados como la UE, que internacionalmente se esfuerza en aparecer como paladín de la reducción de conflictos internos y externos, por razones de su propia credibilidad, debería procurar introducir controles más estrictos y establecer una regulación conjunta de la exportación de armas. La política de seguridad, a la vista de la urgencia de responder a los desafíos que se plantean a nivel local, nacional, interestatal y transnacional, sin lugar a dudas puede jugar un papel decisivo en la reformulación de la cooperación birregional concentrándose en estas instituciones regionales específicas.

12 Véase Wolf Grabendorff, *Hacia una carta euro-latinoamericana para la paz y la seguridad*, Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Parlamento Europeo, 2008.

Desafíos de la agenda global

Una comparación de las distintas resoluciones tanto de las cumbres UE-ALC como de la primera cumbre CELAC-UE permite reconocer como se han ido introduciendo las prioridades temáticas de la nueva agenda global dentro de las relaciones birregionales. Mientras que en las cumbres de Río hasta Guadalajara los temas estrictos de relaciones, integración y democracia estaban en primer plano, desde la cumbre de Viena se han visto desplazados por los problemas relacionados con la energía y el cambio climático, que cada vez adquieren mayor importancia, como lo demuestra el establecimiento de un diálogo político específico sobre los temas del medio ambiente a nivel birregional. Este aspecto también pone de manifiesto claramente el mayor liderazgo de la UE a la hora de fijar la agenda, mientras que los países latinoamericanos, en el marco de este importante mecanismo birregional de las cumbres, no muestran suficiente dinamismo para aportar nuevos temas, ni tampoco reaccionan con la necesaria agilidad y coordinación interna a las propuestas europeas, sino que hacen patente sus diferencias internas con su rechazo o bienvenida, según sea el interés nacional, a dichas propuestas.

Sin embargo, la instrumentalización de los países de ALC por parte de la UE para avanzar los temas prioritarios de su agenda propia internacional tiene ciertas limitaciones, ya que, a pesar de que en algunos campos de la política multilateral, la UE se distancia respecto de las posiciones de los EEUU, no obstante toma la precaución de no enfrentar directamente los intereses de su aliado más importante. Esto conlleva que los latinoamericanos sientan cierto recelo a la hora de ser invitados a apoyar automáticamente iniciativas europeas. La disponibilidad de la región para asumir como propias las prioridades de la agenda “occidental”, que en muchos aspectos refleja una aplicación del concepto de *good governance* a nivel global, se diluye, por lo menos en algunos estados latinoamericanos, en la misma medida en que también observan una pérdida de la habitual capacidad de imposición del eje trasatlántico en la configuración del sistema internacional. Esta creciente debilidad del eje trasatlántico ha quedado patente, por ejemplo, en la profunda crisis de la arquitectura financiera internacional, iniciada en 2008, que ha puesto de manifiesto una enorme vulnerabilidad sistémica y conducido a una prolongada crisis económica que ha afectado



muy especialmente a los países europeos. A todo este contexto hay que añadir el mismo cuestionamiento del modelo europeo de integración y desarrollo, que, sobre todo, ha provocado que los países latinoamericanos tomen más en cuenta otros modelos, como los tan exitosos desarrollados en los últimos años en Asia.

Puesto que, hasta ahora, la llamada “asociación estratégica UE-ALC” no ha conducido ni a una convergencia de intereses ni a una reconocible compatibilidad normativa y el desafío principal en la actualidad consiste todavía en la elaboración de una agenda global consensuada, la calificación de estas relaciones birregionales por la Comisión Europea como “una asociación de actores globales”¹³ es quizá más bien la expresión de un deseo que de una realidad. Contemplando los últimos acuerdos de asociación estratégica concluidos entre la UE y Brasil y México, pueden encontrarse quizá allá las claves de las aspiraciones europeas para la coordinación de esfuerzos conjuntos en el ámbito multilateral. En ellos dentro de los ámbitos de esta posible coordinación, como son los “aspectos políticos”, los “aspectos relativos a la seguridad”, los “aspectos medioambientales” y los “aspectos socioeconómicos”, la lista de temas es tan amplia que prácticamente no excluye ninguno de los problemas significativos cubiertos por la actual agenda internacional.

Por ello, parece algo ilusorio que, no habiendo sido posible en el pasado coordinarse birregionalmente en aspectos mucho menos amplios, una meta tan ambiciosa consiga avanzar mucho más en la consecución de la agenda global común de “una asociación de actores globales”. Además, independientemente de que se trate de los urgentes problemas de la arquitectura financiera, del medioambiente y desarrollo sostenible, o de los que la UE y ALC últimamente más frecuentemente han tratado como son la pobreza y cohesión social o el terrorismo y crimen organizado, todos ellos son igualmente negociados por los países de las dos regiones en otros y, a menudo, más especializados foros e instituciones multilaterales. Por este motivo, parece dudoso que pueda darse el valor añadido de la coordinación birregional, especialmente a la vista de las posiciones tan distintas sostenidas sobre

13 Véase Comisión de las Comunidades Europeas, “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, Bruselas, COM 2009, 495/3.

estos temas en la CELAC –mucho más que entre los estados de la UE– que impiden en muchos casos establecer una posición común.

Por otra parte, y como sucede también en el ámbito de las relaciones bilaterales entre estados, para lograr una alianza hay que recurrir a la compensación por la consecución de los favores políticos que se aspira a obtener. En un contexto birregional este tema puede causar más complicaciones, pues la “distribución” de tales compensaciones entre los diversos estados puede suponer el que algunos de ellos se consideren perjudicados frente a otros y, por eso, no es fácil llegar a una unánime aceptación de las propuestas compensatorias por muy generosas que estas puedan ser. Por ese motivo, y desde la posición de la UE, el nuevo camino emprendido de un “bilateralismo selectivo”,¹⁴ a base de acuerdos de asociación o de alianzas estratégicas con países individuales de ALC, o con subgrupos de países que comparten políticas públicas y conceptos normativos con la UE –un ejemplo de ello son los países que conforman la Alianza del Pacífico, fundada en el 2011, que ofrece la gran ventaja de los acuerdos particulares de Asociación con la UE, que ya sus miembros, Chile, Colombia, México y Perú tenían suscritos– parece más prometedor para lograr un proceso de coordinación de una geometría variable¹⁵ con la región.

También hay que considerar que el actual paralelismo que supone mantener al mismo tiempo diálogos políticos con países individuales; con mecanismos de integración subregional; y a nivel interregional, desborda claramente la capacidad de actuación de ambos lados y, además, crea unos precedentes políticos que son un lastre para los otros diálogos a distinto nivel. Además, también constituye un impedimento para lograr la suficiente flexibilidad ante los nuevos desafíos, especialmente las negociaciones de los denominados “mega acuerdos comerciales”, como el Acuerdo Transpa-

14 Véase Wolf Grabendorff, “América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo”, en Alberto van Klaveren, edit., *América Latina en el Mundo, Anuario de Políticas Externas Latinoamericanas y del Caribe 1993-1996*, Santiago de Chile, Los Andes-PROSPEL, 1997, p. 93.

15 Varios autores, tanto latinoamericanos como europeos, han sugerido desde hace años la geometría variable, que ya jugó un importante papel en la integración europea, como fórmula para mejorar las relaciones birregionales. Un decidido partidario de esta concepción es Detlef Nolte, “La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa”, presentado en el foro de reflexión “América Latina y el Caribe en un contexto de cambios: oportunidades y desafíos para la UE”, Panel I Integración regional e inserción internacional de América Latina y el Caribe, EU-LAC y SEGIB, Berlín, 6 de marzo de 2014, p. 11.



cífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), que se han presentado en la agenda global en el 2013, y podrían transformar completamente el sistema comercial que ha regido hasta ahora en las relaciones y teniendo un impacto impredecible en ALC, especialmente en la limitación de las posibilidades individuales de los países para definir muchas de sus políticas públicas.¹⁶ Más que insistir en la multiplicación y en tanta variedad de mecanismos para las relaciones birregionales, sería más razonable circunscribir los diálogos a aquellas temáticas prioritarias para ambas partes y en las que existan posibilidades reales de alcanzar una coordinación que permita incrementar realmente el poder de negociación a nivel multilateral de la UE y de ALC.

La adaptación de las relaciones birregionales a una geometría variable

De la misma forma que los cambios en el sistema internacional obligan a la UE, “un actor global en proceso de redefinición”,¹⁷ a ajustar sus conceptos estratégicos frente a otros actores internacionales, también se requiere que haya una adaptación en sus relaciones birregionales con CELAC. Durante este proceso de adaptación a unas situaciones de partida totalmente diferentes, tanto en la regiones mismas como en las formas de su interrelación desarrollada en los últimos años, hay que situar en primer plano la búsqueda de aquellos ámbitos políticos cuya implementación produzca claramente beneficios mutuos y, al mismo tiempo, identificar aquellos socios dentro de la región más proclives a colaborar en temas específicos.

Sin duda, este proceso conduce a una expeditiva reducción de las propuestas europeas para cooperación y coordinación a nivel multilateral. Una vez se hayan reducido estos ámbitos para la cooperación y coordinación en una nueva agenda común con una geometría variable, sería razonable reformar el actual y variado sistema de diálogos políticos a diferentes niveles para concentrarse en una coordinación birregional exclusivamente con aquellos países de ambas regiones que manifiestan un claro interés en esas

16 Véase Osvaldo Rosales y Sebastian Herreros, “Mega-regional trade negotiations: What is at stake for Latin America?”, Inter-American Dialogue Working Paper, Washington D.C., IAD, 2014, p. 12.

17 Véase José Antonio Sanahuja, *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, 2013, p. 14.

políticas a coordinar, lo que implicaría, en la mayoría de los casos, un “menú a la carta sin tabúes”¹⁸ –posiblemente se verá el éxito o fracaso de este sistema de menú a la carta en las negociaciones previstas para acuerdos de la UE con Cuba, Ecuador y el Mercosur–. Solo así sería factible lograr esa profundización del diálogo birregional que tantas veces fue exigida en las últimas cumbres birregionales. Una reducción del círculo de participantes, así como una disminución de aquellos temas de especial interés mutuo, facilitarían también la coordinación de las posiciones de la asociación estratégica para las negociaciones a nivel multilateral. Esta coordinación, que constituye el corazón de cualquier alianza, ha sido también muchas veces reclamada en las últimas cumbres, pero, hasta ahora, pocas veces implementada.

Este proceso de coordinación requiere el establecimiento de varios mecanismos de decisión conjunta entre CELAC y la UE, así como con otros actores nacionales o subregionales en la relación birregional. Los mandatos para este mecanismo deberían incluir plazos concretos de realización y garantizar suficiente transparencia de cara a la sociedad civil de ambas regiones.

En todo caso, parece imposible considerar que el continuismo en el carácter y contenido de las relaciones birregionales puede ser viable para lograr un acercamiento entre la UE y ALC sin tomar en cuenta las divergencias internas entre los países en ambas regiones. La discusión sobre la geometría variable ya ha tenido sus efectos políticos dentro de la UE, como ha sido en la adopción o rechazo por parte de los países europeos de la moneda común o de los tratados de libre circulación de personas. En ALC este concepto además de facilitar mucho la gobernanza regional entre países con políticas tan dispares, también podría contribuir a la modernización y fluidez del diálogo para alcanzar una realista Asociación Estratégica con la UE.

18 Véase, Susanne Gratius, “Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma”, Documento de Trabajo, No. 116, Madrid, FRIDE, 2013.

Bibliografía

- Ayuso, Anna “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 85-86, Barcelona, CIDOB, 2009, pp. 185-209.
- Comisión de las Comunidades Europeas, “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, COM 2009, 495/3.
- Council of the European Union, *EU-CELAC Action Plan 2013-2015*, Santiago, 27 de enero de 2013.
- Duplá del Moral, Tomás, “CELAC y la UE. Historia, convergencias y retos”, en Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz, eds., *De Madrid a Santiago: retos y oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO-SEGIB, 2012, pp. 193-210.
- Durán Lima, José E., Ricardo Herrera, Pierre Lebret y Myriam Echeverría, *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- Grabendorff, Wolf, “América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo”, en Alberto van Klaveren, edit., *América Latina en el Mundo, Anuario de Políticas Externas Latinoamericanas y del Caribe 1993-1996*, Santiago de Chile, Los Andes/PROSPEL, 1997, pp. 71-96.
- “La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar”, *Nueva Sociedad*, No. 189, Buenos Aires, FES, 2004, pp. 97-109.
- “Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur”, en *Estudios Internacionales*, vol. 38, No. 149, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2005, pp. 21-49.
- *Hacia una Carta Euro-Latinoamericana para la paz y la seguridad*, Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Parlamento Europeo, 2008.
- Gratius, Susanne, “Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma”, Documento de Trabajo, No. 116, Madrid, FRIDE, 2013.
- Klaveren, Alberto van, “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina”, en *Nueva Sociedad*, No. 189, Buenos Aires, FES, 2004, pp. 54-68.
- Leví Coral, Michel, edit., *La Unión Europea y América Latina. Relaciones entre bloques regionales e integración regional*, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 2014.
- Maihold, Günther, “Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. XLVII, No. 158, México, El Colegio de México, 2007, pp. 269-299.
- Malamud, Andrés, “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences”, EUI Working Paper RSCAS 2013/20, Florencia, EUI, 2013.

- Nolte, Detlef, “La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa”, foro de reflexión “América Latina y el Caribe en un contexto de cambios: oportunidades y desafíos para la UE”, Panel I Integración regional e inserción internacional de América Latina y el Caribe, EU-LAC y SEGIB, Berlín, 6 de marzo de 2014.
- Prado Lallande, Juan Pablo, “La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina”, en Michel Levi Coral, edit., *La Unión Europea y América Latina. Relaciones entre bloques regionales e integración regional*, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 2014.
- Rosales, Osvaldo y Sebastián Herreros, “Mega-regional trade negotiations: What is at stake for Latin America?”, Inter-American Dialogue Working Paper, Washington D.C., IAD, 2014.
- Sanahuja, José Antonio, “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Francisco Rojas Aravena, edit., *América Latina y el Caribe: relaciones internacionales en el siglo XXI*, Buenos Aires, FLACSO, Teseo, 2012, pp. 105-149.
- *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, 2013.
- La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional, en Adrián Bonilla e Isabel Álvarez Echandi, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp. 165-191.
- “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, en *Pensamiento Propio*, No. 39, Buenos Aires, CRIES, 2014, pp. 75-108.
- Silva Flores, Consuelo, “Crisis de la integración europea y la ‘Europa Global’: implicaciones para América Latina”, en Carlos Eduardo Martins. Consuelo Silva Flores, edits., *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2013, pp. 79-109.
- Valdez, Jorge, “La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe en la integración latinoamericana y su relación con la Unión Europea”, en Adrián Bonilla e Isabel Álvarez Echandi, edits., *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CE-LAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp. 79-97