



Unión Europea y América Latina

Una asociación estratégica
para los desafíos globales

Héctor Casanueva (coord.)



Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS -IELAT-

Colección
Instituto Universitario de Investigación
en Estudios Latinoamericanos

UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA
Una asociación estratégica para los desafíos globales

HÉCTOR CASANUEVA
(Coord.)

UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Una asociación estratégica para los desafíos globales

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS (IELAT) UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES
CON EUROPA (CELARE)

FORO ACADÉMICO PERMANENTE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Y LA UNIÓN EUROPEA (FAP ALC-UE)

CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2020

Todos los textos de esta colección del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos han sido sometidos al sistema de evaluación anónima por pares especialistas en la materia.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Héctor Casanueva (coord.)
© Instituto de Estudios Latinoamericanos
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
Telf.: (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-9123-855-3
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico
Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN, <i>Pedro Pérez Herrero, Héctor Casanueva y Gonzalo Arenas Valverde</i>	11
INTRODUCCIÓN, <i>Francisco J. Fonseca Morillo</i>	15
NECESIDAD, OPORTUNIDAD Y POSIBILIDAD DE PROFUN- DIZAR LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA, <i>Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	23
ANÁLISIS Y PROSPECTIVA A LOS VEINTE AÑOS DE LA CUMBRE DE RÍO, <i>Ramón Jáuregui Atondo</i>	27
Introducción	27
1. La Comunicación de la Comisión Europea	29
2. Mirando al futuro	33
3. Algunas consideraciones finales	35
RELACIONES EUROPA-AMÉRICA LATINA, <i>José María Gil-Ro- bles y Gil-Delgado</i>	37
HACIA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL PARA EL SIGLO XXI: PRINCIPALES DESAFÍOS, <i>Jorge Que- vedo Flores</i>	41
Introducción	41
1. Balance de la Asociación Estratégica Birregional (1999- 2019)	43

	Pág.
2. Estado actual de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe.....	49
3. Principales retos en las relaciones birregionales	53
Referencias bibliográficas	55
EL ACUERDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA DE 2016: SU IMPORTANCIA EN LA ESTRATEGIA GLOBAL, <i>Alexis Berg-Rodríguez</i>	59
Introducción.....	59
1. Cuba en el contexto de la relación bilateral Unión Europea-América Latina y el Caribe.....	63
2. La estrategia global de la alta representante Mogherini de 2016	67
3. Resultados y perspectivas de la cuarta visita de la alta representante Mogherini a Cuba	70
4. Relevancia de la firma del ADPC entre la Unión Europea y Cuba de 2016	73
5. Reflexiones finales.....	77
Referencias bibliográficas	78
LA HUELLA DEL G20 EN LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Ivette Ordóñez Núñez</i>	81
Introducción.....	81
1. La influencia de los acuerdos del G20 en la dimensión Unión Europea-América Latina y el Caribe	83
2. La pertenencia al G20	87
3. Reflexiones finales	89
Referencias bibliográficas	90
LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA EN EL DIÁLOGO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Mariano Jabonero Blanco</i>	91
Introducción.....	91
1. El papel de la OEI en el diálogo de América Latina y el Caribe con la Unión Europea	92
2. La OEI en el Comité Global ODS 4 y las acciones con la Unión Europea.....	94

	Pág.
LA COMUNIDAD ACADÉMICA Y SU CONTRIBUCIÓN PARA UN FUTURO COMÚN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Héctor Casanueva</i>	97
1. La idea de un futuro común como centro de la relación mutua	97
2. La asimetría de futuro.....	100
3. Un pilar académico para la Asociación Estratégica: construir juntos el futuro	101
4. La educación superior, ciencia y tecnología en el Plan de Acción CELAC-UE	104
5. La base para construir el Espacio Común	106
Referencias bibliográficas	106
IMAGINANDO EL FUTURO DE LA ASOCIACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON LA UNIÓN EUROPEA, <i>Pedro Pérez Herrero</i>	109
Introducción.....	109
1. Valoración de resultados (1999-2019)	113
2. Retos de las relaciones mutuas durante los próximos veinte años (2019-2039)	124
Referencias bibliográficas	130
LOS AUTORES.....	133

PRESENTACIÓN

Al cumplirse veinte años de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999, el Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá, junto con el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, decidimos convocar un encuentro conmemorativo, que contó con el apoyo de la Representación en España de la Comisión Europea. Su cometido fundamental, además de destacar debidamente un hecho político de la mayor importancia, fue efectuar un análisis histórico, actual y prospectivo de esta relación, pensando en los próximos veinte años y más allá.

Nada más oportuno, porque si bien faltaban aún unos meses para que la crisis del COVID-19 estallara en China y alcanzara rápidamente a Europa y América Latina en su transformación incesante en desafío global, lo que se proponía en esta convocatoria era proyectar al futuro una alianza estratégica eurolatinoamericana, capaz de enfrentar actuales y nuevos desafíos globales en todos los ámbitos que afectan la vida de las personas. Resultaba un ejercicio muy pertinente justo cuando estamos entrando en la segunda década del siglo XXI, que presenta nuevos retos, amenazas y oportunidades para la humanidad, en un contexto muy diferente al que dio inicio a esta relación estructurada, y más diferente aún al contexto en que se produjeron los primeros contactos entre las Comunidades Europeas y el Parlamento Europeo con los líderes latinoamericanos a mediados del siglo XX.

La asociación estratégica entre ambas regiones nació cuando los efectos de la globalización aún no se hacían sentir en toda su magnitud. En estos veinte años el mundo ha vivido varias crisis globales, como la financiera de 2008 —de la que Europa todavía no

se ha recuperado por completo, especialmente en lo relativo a sus efectos sobre el empleo, y en la que Latinoamérica logró navegar un poco mejor— o las crisis sanitarias globales de los coronavirus causantes de la gripe A, el SARS, la gripe aviar o las crisis del Zika en Latinoamérica, que tienen potencialidad para expandirse también a Europa. Si añadimos a este panorama las migraciones y el cambio climático, que nos afectan por igual a las dos regiones, no cabe duda de que en estos años hemos vivido peligrosamente, y si bien ha habido respuestas, ha faltado anticipación y coordinación. Y, por cierto, todo esto ha sucedido en un entorno digital dinámico, con un cambio tecnológico exponencial, la IV Revolución Industrial y muchas otras realidades.

Si se examinan los documentos de la Cumbre de Río y las posteriores declaraciones de las sucesivas siete Cumbres ALC-UE, en la voluntad política de los líderes europeos y latinoamericanos estuvo presente una visión de futuro y una conciencia de los desafíos comunes que deberíamos enfrentar. De ahí que se optara por definir esta relación como una asociación estratégica y se pusiera como centro el futuro común que construir. Este propósito sigue vigente, bajo nuevas realidades y amenazas, para algunas de las cuales, como podemos constatar ahora, con la crisis del COVID-19, no estábamos ni estamos preparados. Vemos, por ejemplo, que hemos pasado por alto, o no ponderado lo suficiente, advertencias surgidas de diversos estudios, ya sea desde la ciencia política prospectiva, como los del Millennium Project o de la Foresight Europe Network, o de investigaciones científicas de diferentes universidades sobre virus mutantes, entre ellos, el de la Universidad de Hong Kong, o las precisas advertencias de hace dos años de la OMS y el BM en el documento «Un mundo en peligro», que llamaban a prepararse para una epidemia causada por un patógeno respiratorio letal. Todos estos ejemplos evidencian la falta de estrategias globales y de sinergias anticipatorias que una adecuada alianza eurolatinoamericana puede estructurar para sí y para el mundo.

Por eso, las reflexiones contenidas en este libro son muy pertinentes y emplazan a afianzar nuestra relación birregional, a cuestionarnos y evaluar lo que hemos hecho sin limitarnos a proyectar linealmente una cooperación que sin duda ha sido importante, pero que ya no es la que corresponde a un mundo más complejo que el existente hace veinte años. Aportan una mirada anticipatoria, definiendo los escenarios que deberemos enfrentar, señalando las nuevas formas de cooperación que necesitamos articular para estar

preparados ante futuras crisis y, sobre todo, para ofrecer a los ciudadanos un horizonte más seguro en la confianza de que sabemos hacia dónde vamos y cómo manejar la coyuntura, del mismo modo que sabemos cómo construir juntos un futuro sostenible. Pretenden, en pocas palabras, partiendo de lo hecho en estos veinte años, introducir una prospectiva estratégica en las definiciones políticas comunes, con unidad de sentido y de acción.

Este libro reúne los textos presentados en el coloquio, para el cual logramos congregar a un selecto grupo de participantes de los ámbitos académico, político, institucional y no gubernamental, así como otras contribuciones que hemos solicitado para complementar la visión de conjunto sobre este tema tan relevante. Desde luego que la reflexión y el análisis están abiertos, pues es mucho lo que hay en juego para las dos regiones. Nuestro objetivo es contribuir al debate porque es necesario continuar profundizando y aguzando la mirada prospectiva desde todos los ámbitos para actualizar contenidos, políticas e instrumentos de la relación estratégica, que se sostiene en los valores compartidos y una historia común.

De los contenidos de este libro, entregados en un momento en que la realidad misma los ratifica, se concluye que afrontamos para las próximas décadas una nueva realidad, más compleja y demandante, que nos interpela a ambas regiones por igual. Y así como estamos unidos por el pasado, debemos estar también unidos por el futuro.

Madrid, abril de 2020

Pedro PÉREZ HERRERO
Director del IELAT, Universidad de Alcalá

Héctor CASANUEVA
Vicepresidente del Foro Académico Permanente ALC-UE

Gonzalo ARENAS VALVERDE
Presidente del Centro Latinoamericano para las
Relaciones con Europa (CELARE)

INTRODUCCIÓN

Francisco J. FONSECA MORILLO¹

Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe nunca han podido estar de mayor actualidad. En este contexto, España está llamada a seguir desempeñando un papel fundamental, no solo como interlocutor privilegiado, sino como verdadero y auténtico garante de que la realidad americana es entendida y tenida debidamente en cuenta por los socios europeos. Las identidades culturales son demasiadas como para poder obviar esto, y la experiencia nos demuestra que el crecimiento exponencial de las relaciones comerciales, económicas y estratégicas entre Europa y América Latina ha ido vinculado a la pertenencia y afirmación de las relaciones transatlánticas de España y Portugal a la Unión Europea en los últimos treinta y cinco años.

Algunas cifras globales así lo demuestran. La UE es el tercer socio comercial más grande de Latinoamérica y el Caribe, y el primer inversor. El volumen total de comercio de mercancías ascendió a 225.400 millones de euros en 2018, mientras que la inversión financiera directa alcanzó los 784.600 millones en 2017.

La UE ha sido el mayor donante de ayuda al desarrollo a sus socios en Latinoamérica y el Caribe, con 3.600 millones de euros entre 2014 y 2020, y más de 1.200 millones en ayuda humanitaria durante los últimos veinte años.

¹ Las opiniones reflejadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución para la que trabaja.

A la hora de abordar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, hemos de tener en cuenta que estas abarcan una gran cantidad de aspectos e implican a muchos y diferentes niveles institucionales. Cabe destacar las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que ocupan un lugar central en el fomento y desarrollo de un fluido diálogo político. Este diálogo se revela fundamental a la hora de llegar a posteriores acuerdos comerciales y acuerdos de asociación.

El Tratado de Lisboa ampara y legitima dicha relación, al establecer en el art. 3.5 del Tratado de la UE que «en sus relaciones con el resto del mundo la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos». Esta combinación de los valores del art. 2 del TUE y de los intereses propios de la Unión se reafirma en las disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión en su art. 21.1, apartado 2.º, cuando estipula que «la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados». Y para ello este art. 21 dicta claramente la vocación europea de multilateralismo: «propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes». Estos grandes principios aparecen desarrollados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su Quinta Parte, «la Acción Exterior de la Unión Europea».

Para la Unión Europea es prioritario desarrollar los vínculos ya existentes con el Caribe, América Central, la Comunidad Andina, Mercosur y más países concretos de la región mediante acuerdos y diálogo político. Si deseamos entender mejor la relación entre la UE y América Latina, procede partir de las relaciones bilaterales de región a región para desde ahí ir bajando a las relaciones con subregiones dentro del continente americano y con países concretos.

Como resultado de la primera cumbre entre la Unión, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, se estableció una Asociación Estratégica Birregional. Las cumbres al máximo nivel son ciertamente instrumentos fundamentales de la cooperación, ya que vienen a fomentar los vínculos entre las regiones y ayudan a tomar decisiones al más alto nivel que proyectan el impulso necesario para que puedan llevarse a cabo acciones concretas.

Además, en estas cumbres se pueden abordar temas como la democracia y los derechos humanos, y todos aquellos que nos acercan

como comunidades de valores y no solo de Estados. La última de estas cumbres, celebrada en Bruselas en 2015, estableció un Plan de Acción UE-CELACE basado en diez ámbitos prioritarios que incluyen muchas de las prioridades «europeas», como el desarrollo sostenible, cuestiones de género, seguridad ciudadana o migración, entre otras.

En tanto comunidades de valores y en gran medida también culturales, los lazos democráticos entre América Latina y Europa son evidentes y han de ser subrayados. Desde que los contactos entre el Parlamento Europeo y los parlamentarios de América Latina se iniciaran en 1974 en la forma de conferencias interparlamentarias, estas han ido evolucionando hasta que en 2006 se creó la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat). EuroLat no es solo un foro de debate más, sino que se constituye como órgano de seguimiento de la asociación entre las regiones.

Si atendemos a las relaciones específicas con las subregiones latinoamericanas, en primer lugar, hemos de mencionar América Central. Las relaciones con estos países se han desarrollado sobre la base del «Diálogo de San José», un diálogo que desde que se iniciara en 1984 se ha ido ampliando hasta incluir cuestiones como el desarrollo económico y social, la migración y la seguridad. Entre 1985 y 2003 se firmaron tres Acuerdos de Cooperación y en 2012 se firmó un Acuerdo de Asociación. El Acuerdo de Asociación establece como objetivos desarrollar una asociación política privilegiada basada en valores, principios y objetivos comunes, reforzar los derechos humanos, reducir la pobreza, luchar contra las desigualdades, prevenir los conflictos y promover la buena gobernanza, la seguridad, la integración regional y el desarrollo sostenible. El Acuerdo también atiende a la liberalización del comercio de productos industriales y de la pesca y a eliminar la mayor parte de los aranceles sobre el comercio de productos agrícolas. Finalmente, el seguimiento del acuerdo se realiza por un Comité de Asociación Parlamentario compuesto por diputados al Parlamento Europeo y por miembros del Parlacen (Parlamento Centroamericano) y de los Parlamentos nacionales de Costa Rica y Panamá.

En segundo lugar, tenemos que hablar de la Comunidad Andina. Los contactos con esta comunidad se iniciaron en 1969 con la constitución del Grupo Andino. Se firmaron sendos acuerdos de cooperación en 1983 y 1993. En diciembre de 2003 las dos regiones celebraron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, que am-

plió aún más el alcance de la cooperación, pero que todavía no ha entrado en vigor. En marzo de 2010 se concluyó un acuerdo comercial multilateral con Perú y Colombia. Dicho acuerdo contempla la liberalización total del comercio de los productos industriales y de la pesca durante diez años (con la supresión de la mayoría de los aranceles en el momento de su entrada en vigor) y aumenta el acceso al mercado de los productos agrícolas. Abarca ámbitos como la contratación pública, la inversión, los derechos humanos y las normas laborales y medioambientales. Ecuador se adhirió al acuerdo comercial el 1 de enero de 2017.

En tercer lugar, las relaciones con Mercosur. La UE y el Mercado Común del Sur (Mercosur) mantienen relaciones institucionales desde 1992. En 1995 firmaron un Acuerdo Marco Interregional que estableció un diálogo político regular y los objetivos y modalidades para la cooperación comercial y económica. Tras veinte años de negociaciones, el 28 de junio de 2019 la Unión y Mercosur llegaron a un acuerdo político sobre el capítulo comercial del Acuerdo de Asociación. Este acuerdo permite que las exportaciones de la Unión a Mercosur se beneficien de la supresión de los derechos de aduana sobre el 91 por 100 de los bienes y de la reducción de derechos sobre diversos productos. Por su parte, la Unión suprimirá los aranceles sobre el 92 por 100 de los bienes importados de Mercosur, pero mantendrá los contingentes arancelarios sobre los productos agrícolas sensibles. Se trata sin lugar a dudas de un acuerdo ambicioso, equilibrado y de un gran alcance que configura un nuevo marco comercial dentro del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. El futuro de la consolidación de la asociación política y estratégica y la creación de oportunidades para el crecimiento son el núcleo de objetivos de este Acuerdo. El mejor ejemplo es que este Acuerdo supondrá para las empresas europeas un ahorro de más de 4.000 millones de euros en derechos aduaneros —cuatro veces más que en virtud de nuestro acuerdo con Japón— y les dará una ventaja importante contra competidores de otras partes del mundo.

La Unión Europea es el primer socio importante que llega a un pacto comercial con Mercosur, un acuerdo que abarca una población de más de 700 millones de personas y que es fundamental para reforzar las relaciones políticas y económicas entre las regiones. El compromiso con el comercio internacional es claro y tiene también la vocación de afianzar las reformas económicas y la modernización que están teniendo ya lugar en los países del Mercosur.

Entre otros asuntos, el acuerdo respeta escrupulosamente las normas en materia de seguridad alimentaria, la protección de los consumidores, las normas medioambientales, y fija compromisos específicos en materia de derechos laborales y protección del medio ambiente, teniendo en cuenta el Acuerdo de París. Es de resaltar que la firma del acuerdo se produjo en un momento de grandes tensiones comerciales internacionales por lo que subrayaba aún más el compromiso de ambas partes con el comercio internacional.

Una de las zonas principales y de gran actualidad dentro del panorama internacional actual y pasado reciente es el Caribe. La tradición colonial europea en la región ha hecho que las relaciones con el Caribe hayan sido y sean sólidas. No en vano, muchos de estos países aún se encuentran entre los llamados países ACP. Las relaciones con estos países se estructuran en torno al Acuerdo de Cotonú (2000) y al Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum (2008).

Desde noviembre de 2012, las relaciones entre la UE y el Caribe se regulan a través de la Estrategia Conjunta de Asociación UE-Caribe, que proporciona un marco estructurado para poder llevar a cabo un diálogo y una cooperación más amplios y profundos. La Estrategia fija cinco ámbitos prioritarios: integración y cooperación regionales; reconstrucción de Haití; cambio climático y catástrofes naturales; delincuencia y seguridad; y acción común en foros birregionales y multilaterales, y sobre cuestiones de alcance mundial.

Asimismo, las relaciones interparlamentarias constituyen un elemento importante de los lazos entre la Unión y el Caribe. Además de reuniones regionales específicas y una Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE más amplia, el Acuerdo de Asociación Económica de 2008 estableció una Comisión Parlamentaria Mixta UE-Cariforum encargada de hacer seguimiento de la aplicación del Acuerdo.

Llegados a este punto, cabe destacar las relaciones con países concretos, esto es, con México, Chile, Brasil y Cuba.

México y la Unión Europea mantienen relaciones diplomáticas desde 1960; sin embargo, fue en 1997 cuando se concluyó entre ambos el primer acuerdo de asociación de la Unión con un país de América Latina. El llamado «Acuerdo global» incluye la asociación económica, la concertación política y la cooperación, y ha servido para dotar de un marco institucional al diálogo político y para ampliar la cooperación a diferentes ámbitos como la democracia y los

derechos humanos. También creó una zona de libre comercio entre la Unión y México. En mayo de 2016 se iniciaron negociaciones para modernizar el Acuerdo global, que se tradujeron el 21 de abril de 2018 en un «acuerdo de principio» sobre los capítulos comerciales de un acuerdo actualizado.

En 2009 se constituyó una Asociación Estratégica que ha venido a reforzar aún más los vínculos con México, único país con el que la Unión tiene tanto un Acuerdo de Asociación como una Asociación Estratégica. La Asociación Estratégica busca mejorar la cooperación y la coordinación entre la Unión y México a escala multilateral en temas de alcance mundial y dar un nuevo impulso político a las iniciativas y las relaciones bilaterales.

En lo relativo a Chile, el Acuerdo Marco de Cooperación se firmó en 1990, tras el restablecimiento de la democracia en el país. Posteriormente, la Unión celebró con Chile un Acuerdo de Asociación en 2002 que incluye un capítulo sobre diálogo político; un capítulo de cooperación; y la creación de una zona de libre comercio de bienes y servicios.

Las relaciones entre la UE y Brasil se remontan a 1960, pero fue en 1992 cuando estas avanzaron decisivamente con la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación. Desde 2007 existe una Asociación Estratégica entre Brasil y la UE, lo que ha contribuido a reforzar decisivamente las relaciones entre ambos.

Hasta hace poco, Cuba era el único país de la región que no había firmado un acuerdo de cooperación o de asociación con la Unión, pero en abril de 2014 comenzaron las negociaciones destinadas a celebrar un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, que concluyeron con éxito el 11 de marzo de 2016. El Acuerdo se firmó el 12 de diciembre de 2016 y fue ratificado por el Parlamento Europeo el 5 de julio de 2017. Incluye tres capítulos principales: diálogo político, cooperación y diálogo sobre políticas sectoriales, y comercio. Las relaciones entre la Unión y Cuba también se han fortalecido en otros ámbitos, por ejemplo, a través de diferentes visitas de alto nivel o gracias a la reanudación del diálogo político oficial.

En términos generales, se puede afirmar que las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se han fortalecido de manera considerable. Conjuntamente, la UE y América Latina y el Caribe representan el 25 por 100 del PIB mundial, la tercera parte de los miembros de las Naciones Unidas y casi la mitad de los del G20. En la última década la integración de las economías de la UE y de

América Latina y el Caribe ha aumentado considerablemente, pero aún queda mucho por hacer.

En efecto, América Latina y el Caribe y la UE son socios fundamentales, que comparten valores e intereses y que deberían colaborar de manera aún más estrecha en el marco multilateral —especialmente, en las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio— para promover la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el crecimiento, el empleo, la inversión, las oportunidades económicas y el desarrollo sostenible; construir sociedades más resistentes, y preservar y promover la paz y la seguridad, el multilateralismo y un orden internacional basado en normas.

¿HACIA DÓNDE SE ENCAMINA NUESTRA RELACIÓN?

El pasado 16 de abril de 2019, la Comisión Europea, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior, presentaron una Comunicación Conjunta en la que exponían un enfoque modernizado y reforzado sobre la relación entre las dos regiones². Se trata de consolidar un partenariado enfocado en el comercio, en la inversión y en la cooperación sectorial con el objetivo de trabajar juntos hacia la evolución de las realidades globales y regionales.

El nuevo partenariado se construye sobre la base de los éxitos alcanzados durante las últimas décadas y se concentrará en cuatro grandes iniciativas:

— Un partenariado para la prosperidad con el objetivo de apoyar la creación de empleo, reducir las desigualdades socioeconómicas, favorecer la transición ecológica y profundizar la relación comercial.

— Un partenariado para la democracia, encaminado a reforzar el sistema de respeto a los derechos humanos, empoderar a la sociedad civil, consolidar el Estado de derecho y asegurar la efectividad y credibilidad de las instituciones públicas.

— Un partenariado para favorecer la resiliencia, reforzar la adaptación al cambio climático, el medioambiente y la biodiver-

² https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/eu-lac-communication_es.pdf «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: unar fuerzas para un futuro común».

sidad; luchar contra las desigualdades, así como contra el crimen organizado; y profundizar el diálogo y la cooperación en materia de migración y movilidad con el objetivo de prevenir la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.

— Finalmente, un partenariado para una gobernanza global y efectiva que refuerce el multilateralismo en materia ambiental, profundice la cooperación en paz y seguridad e implemente la Agenda 2030.

En definitiva, se trata de un partenariado basado en un compromiso inquebrantable con las libertades fundamentales, con el desarrollo sostenible y con un sistema internacional cimentado en reglas sólidas. Como resultado, nos encontramos ante un nivel sin precedente de integración e interconexión económicas.

Permítanme concluir desde la convicción de que este libro contribuirá, sin ninguna duda, a ayudar a todos los actores institucionales, académicos y de la sociedad civil europeos y latinoamericanos a asentar las bases para que este partenariado se desarrolle plenamente. Vaya desde aquí mi enhorabuena a todos los que, con sus contribuciones, lo han hecho posible.

Madrid, abril de 2020

NECESIDAD, OPORTUNIDAD Y POSIBILIDAD DE PROFUNDIZAR LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA

Al recordar el veinte aniversario de la Cumbre de Río, me viene a la memoria que estuve en un seminario realizado en Río de Janeiro durante aquellos mismos días. Era un encuentro académico dirigido por Teotónio Dosantos al que acudimos profesores de ambos lados del Atlántico, europeos y latinoamericanos, especialmente brasileños. Había un clima muy favorable compartido por todos los presentes respecto a la necesidad, la oportunidad y la posibilidad de desarrollar una asociación estratégica estable entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC), a pesar —o quizá gracias— al ambiente neoliberal que estaba triunfando como consecuencia del Consenso de Washington.

Veinte años después el panorama internacional europeo y latinoamericano ha cambiando de forma sustancial. La asociación estratégica ha funcionado, si bien mucho menos de lo que esperábamos y desde luego peor de lo que nos hubiera gustado. Sin embargo, hay que reconocer que en las dos últimas décadas la Unión Europea y América Latina y el Caribe han alcanzado un grado de asociación sin precedentes: han firmado acuerdos de asociación, libre comercio o políticos y de cooperación con 27 de los 33 países latinoamericanos. Las economías están mucho más interconectadas y la Unión Europea es el tercer socio comercial más importante para América Latina y el Caribe, y su primer inversor.

La asociación estratégica tiene especial repercusión en la gobernanza mundial, ya que en estas dos últimas décadas ha habido una confluencia importante de posiciones entre ambas regiones, con lo que se han conseguido avances cruciales en el ámbito de los derechos humanos, por ejemplo, en la moratoria de la pena de muerte; en las cuestiones de cambio climático o en la consecución de la firma del Estatuto de Roma, que pone en marcha el Tribunal Penal Internacional (asuntos en los que Estados Unidos y China no han participado).

En los últimos años, la posición común mantenida en la Asamblea General de las Naciones Unidas ha cristalizado en muchas resoluciones importantes: hay que destacar en especial el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Agenda 2030, que establece los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta propuesta se ha conseguido en gran medida por el impulso de la Unión Europea y sus Estados miembros y los Estados de Latinoamérica y el Caribe.

Otro capítulo de gran importancia ha sido la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea hacia América Latina: la primera ha sido el mayor proveedor de cooperación al desarrollo, aportando 3.600 millones de euros entre 2014 y 2020, y más de 2.200 millones de ayuda humanitaria a las víctimas de crisis de origen humano y de catástrofes naturales durante los últimos veinte años. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha invertido en los objetivos del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe un total de 3.400 millones de euros durante el periodo de 2014 a 2018, datos que reflejan la intensificación de las prioridades europeas en la región latinoamericana.

Sin embargo, el ambiente actual, tanto en el ámbito académico como en el político, es de un cierto alejamiento entre ambas regiones y una ralentización de la asociación estratégica. Esta percepción se sustenta en la suspensión de la novena cumbre Europa-América Latina que se tenía que haber celebrado en octubre de 2017 en El Salvador. Las diferencias surgidas entre los países de América Latina como consecuencia de la crisis venezolana impidieron su celebración y después tampoco se convocó la siguiente, que era la décima cumbre y debería haber tenido lugar en Europa. Las reuniones se redujeron a escala ministerial.

En estas circunstancias, entendemos que la celebración del veinte aniversario de la Cumbre de Río, que ha pasado sin pena ni gloria, nos permite, sin embargo, descubrir una oportunidad, una

necesidad y una posibilidad para profundizar en la asociación estratégica, hoy más necesaria que nunca porque se basa en valores compartidos, en intereses vitales y en una misma visión del mundo. En este momento en que se está poniendo en cuestión el multilateralismo y un orden mundial basado en normas, a la asociación estratégica le corresponde precisamente liderar la preservación de ambos principios a través de acuerdos y acciones que permitan conseguir los objetivos comunes.

Tres son los nuevos indicadores recientes que nos permiten vislumbrar un nuevo horizonte. El primer de ellos es la comunicación conjunta de la Comisión Europea y la alta representante de 16 abril de 2019 titulada «Unión Europea, América Latina y el Caribe. Uniendo fuerzas para un futuro común», en la cual se resalta la importancia de América Latina para la gobernanza mundial. En esta comunicación se corrige el relativo abandono que existía en la importante «estrategia global para la política exterior y de seguridad» de junio de 2016, en la que la Unión Europea apuesta por una autonomía estratégica.

El segundo es el fin de las negociaciones, precisamente en las mismas fechas en que celebramos el veinte aniversario de la asociación estratégica, del acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur. Es mucho más que un acuerdo de libre comercio. Se produce casi por sorpresa tras casi veinte años de negociaciones que parecían interminables. Sin embargo, la nueva situación internacional ha exigido y permitido que ambas regiones, que tienen la misma visión del mundo, firmen un acuerdo comercial con un profundo calado político.

El tercer indicador es el cambio que se ha producido como consecuencia de la puesta en marcha de la nueva Comisión Europea encabezada por Ursula von der Leyen, para la cual América Latina se ha convertido en una prioridad estratégica debido, principalmente, a la iniciativa del nuevo alto representante y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell. Uno de los objetivos prioritarios de dicha comisión es reforzar el papel de la Unión Europea en el mundo en un momento en que se pone en duda el sistema multilateral. La política normativa de la nueva Comisión tiene como prioridad internacional reforzar el multilateralismo eficaz basado en normas. En esa perspectiva, América Latina se convierte en un socio estratégico fundamental.

El Brexit, el presidente Trump y las recientes y crecientes tensiones internacionales han supuesto auténticas prioridades para la

Unión Europea, que ha optado por iniciar un relanzamiento interno y una cohesión entre los Estados, las instituciones y los ciudadanos como no se habían dado desde hace más de una década. Concretamente, los Eurobarómetros constatan que los ciudadanos vuelven a acercarse al proyecto europeo y entienden que hay que reforzar el modelo social, la democracia, la dimensión internacional e incluso la defensa.

En estas circunstancias, la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, veinte años después de su inicio, vuelve a estar de moda, ya que en este momento en que la Unión Europea tiene el objetivo prioritario no solo de mantener el sistema multilateral de la posguerra, sino de reforzar la gobernanza mundial, la región latinoamericana se convierte en el socio estratégico fundamental. Con ello, la Unión Europea, a través de la profundización de la dimensión externa de su modelo interno y el vínculo con América Latina y el Caribe, consigue obtener una mayoría importante en la Asamblea General de las Naciones Unidas, pues es la región con la que comparte los mismos valores comunes, algunos intereses comunes fundamentales y, sobre todo, la misma visión del mundo.

ANÁLISIS Y PROSPECTIVA A LOS VEINTE AÑOS DE LA CUMBRE DE RÍO

Ramón JÁUREGUI ATONDO

INTRODUCCIÓN

Suele decirse que América Latina entró en la Unión Europea cuando España se asentó en ella y espoleó el establecimiento de una relación más estrecha con ese continente, tan lejano y olvidado por Europa. Lo cierto es que las miradas exteriores de Europa siempre marginaban al centro y al sur de América. Alemania miraba al Este y a Rusia muy en particular; Italia y Francia, al Mediterráneo y a África; y el Reino Unido, a sus antiguas colonias del sudeste asiático y, por supuesto, a Estados Unidos. Felipe González acostumbraba a decir que la única relación estable de Europa con América, hasta hace veinte años, era la que había con el Norte de América, es decir, con Estados Unidos.

España aprovechó su relación cultural e histórica con América Latina para exigir a la política exterior de la Unión mayor atención con un continente lleno de potencialidades y convergencias en múltiples planos. Se valió para ello de la creciente presencia empresarial europea en diferentes países latinoamericanos, especialmente intensa a partir de la década de los noventa del siglo pasado, cuando grandes empresas públicas de muchos de esos países fueron privatizadas como exigencia del FMI en el contexto de su saneamiento financiero. Lo cierto es que Europa abrió los ojos a las enormes expectativas que se generaron en el continente, en un proceso que venía acompañado de dos circunstancias políticas muy relevantes.

De una parte, la finalización de los procesos de paz en diferentes países que habían sufrido largos años de contienda interior (especialmente en Centroamérica) y, de otra, la progresiva consolidación democrática y estabilidad institucional que se fue generalizando y había puesto fin a dictaduras o golpes militares en décadas pasadas.

América Latina entró así en el nuevo siglo y no es casual que fuera en 1999 cuando Europa celebró la primera cumbre que formalizó el comienzo de la Alianza que ahora cumple veinte años. Los siguientes años mostraron crecimientos económicos sostenidos en prácticamente todos los países y el conjunto de la región vivió una modernización extraordinaria: sus infraestructuras tecnológicas y de comunicaciones avanzaron considerablemente. También lo hicieron sus infraestructuras físicas en carreteras, puertos, aeropuertos... Se mejoraron los servicios públicos en las grandes ciudades, se bancarizaron los movimientos dinerarios y financieros, y se introdujo la cultura del aseguramiento. Nacieron así nuevas clases medias y salieron de la pobreza más de ochenta millones de personas en toda América Latina.

Es en este contexto en el que la Alianza estratégica desarrolla una fuerte actividad económica y comercial, quizás el aspecto más preponderante en el que se han producido las relaciones UE-AL durante estos años. Los datos económicos reflejan la intensa relación económica existente entre la UE y América Latina basada en el comercio, la inversión y la cooperación sectorial, especialmente en un momento en el que el que históricamente ha sido y es el principal socio comercial de la región, Estados Unidos, parece haber dado un giro hacia el proteccionismo.

Recordemos que la UE es el tercer socio comercial de América Latina (por detrás de China y Estados Unidos) con un flujo de mercancías cuyo valor alcanzó los 224.400 millones de euros en 2018 y un mercado de servicios valorado en casi 102.000 millones de euros en 2017. La UE es además el primer inversor en el continente con una inversión extranjera directa (IED) de 784.600 millones de euros en 2017, así como el principal proveedor de cooperación al desarrollo con 3.600 millones de euros en subvenciones para programas bilaterales y regionales entre 2014 y 2020, a lo que hay que sumar los más de 1.200 millones de euros de ayuda humanitaria a las víctimas de crisis de origen humano y catástrofes naturales de los últimos veinte años y la inversión total de 3.400 millones de euros durante el periodo 2014-2018 llevada a cabo por el Banco Eu-

ropeo de Inversiones (BEI) para objetivos de desarrollo sostenible como la lucha contra el cambio climático.

1. LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

Bajo el título «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común», la Comisión Europea —concretamente, la alta representante Federica Mogherini— hizo pública en abril una verdadera carta de intenciones sobre el futuro de las relaciones entre la UE y América Latina.

En primer lugar, hay que decir, en honor a la verdad, que la señora Mogherini impulsó en buena medida esas relaciones desde el principio de su mandato. Su presencia en la Cumbre de las Américas a finales de 2014 fue toda una declaración de intenciones sobre su voluntad política de fomentar un mayor acercamiento político y económico entre los dos socios de la Alianza. El Acuerdo de Asociación con Cuba, la incorporación de Ecuador al Acuerdo multipartes con Colombia y Perú, la modernización de los Acuerdos de México y Chile, las gestiones humanitarias en Colombia y Perú ante las migraciones venezolanas, la creación de un grupo de contacto para ayudar en la crisis venezolana, la misión de observación del Parlamento Europeo a Nicaragua son solo botones de muestra de una actitud próxima y amistosa de Europa con América Latina.

El punto más crítico de la Alianza fue, sin duda, la suspensión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno prevista para el otoño de 2017 en San Salvador. Fue una petición de suspensión expresamente solicitada por un numeroso grupo de países de América Latina (el grupo de Lima) como consecuencia de la grave crisis política que estaba sufriendo Venezuela. Las enormes tensiones y diferencias internas en torno a este conflicto mantienen hoy todavía bloqueada esa cumbre que, sin embargo, reunió a los ministros de Asuntos Exteriores en Bruselas en el verano de 2018.

La Comunicación del SEAE (Servicio de Acción Exterior de la UE) constituye un documento de extraordinaria importancia por un doble motivo. Primero, porque expresa en sí mismo un propósito de reflexión y análisis sobre una relación que se considera fundamental y a la que se le concede un formato informal (la Comunicación) con

objeto de solemnizar el punto de vista de los gestores de la política exterior europea. Segundo, porque el documento traza los ejes y las bases sobre los que se fundamentan los objetivos de la asociación para los próximos años.

En definitiva, se trata del documento que sustancia la política exterior europea hacia América Latina, trazando las líneas maestras para buscar un compromiso más estratégico y específico con la región a fin de desarrollar una relación aún más estrecha en el futuro. Aboga por una relación basada en valores e intereses comunes para reforzar cuatro ámbitos considerados prioritarios en los que se llevarán a cabo una serie de iniciativas concretas:

1) *Desarrollo de un entorno socioeconómico más prospero.* Desde la UE se entiende que no es posible alcanzar un desarrollo social si este no va acompañado de un desarrollo económico. Para ello, es imprescindible abordar problemas macroeconómicos persistentes en la región que permitan a las economías locales modernizarse para hacer frente a los retos de la globalización y el cambio climático y que conduzcan a la reducción de las grandes brechas socioeconómicas que durante generaciones han marcado la realidad social de estos países.

Tales objetivos se lograrán gracias al fomento del comercio y la cooperación en ámbitos clave como la economía digital, la conectividad entre ambas regiones, el transporte, tanto aéreo como marítimo, o la inversión en conocimiento y capital humano. Dichas cooperaciones deberán supeditarse a disposiciones de carácter social, laboral y medioambiental, como el respeto y cumplimiento de las normas internacionales del trabajo o la transición hacia economías más verdes en las que se reduzcan paulatinamente las emisiones de carbono en los países latinoamericanos y se lleve a cabo una gestión sostenible y responsable de los recursos naturales, en especial, de las materias primas, mediante una mayor aplicación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica y el Marco para la Diversidad Biológica posterior a 2020. Por último, es imprescindible que los mencionados esfuerzos orientados al comercio y la cooperación no se centren exclusivamente en su formato interregional, sino que se dé impulso a una mayor integración regional, ofreciendo apoyo a iniciativas para la consecución de objetivos compartidos como la Alianza del Pacífico.

2) *Promoción de los sistemas políticos democráticos.* La consolidación de un espacio político democrático en América Latina

no será posible sin un cuerpo de instituciones fuertes y dignas de confianza, ni sin una sociedad civil activa y amplia a la que se permita participar en el proceso de toma de decisiones. Para ello, y con el objetivo de beneficiarse de unas instituciones públicas sólidas, transparentes y responsables y de un Estado de derecho reforzado, la UE y los gobiernos latinoamericanos deben priorizar la colaboración con todos los niveles de la administración, así como con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas para fortalecer el respeto de los derechos humanos, centrándose igualmente en materias específicas como la lucha contra la corrupción y la defensa de procesos electorales libres y equitativos.

Mediante el asesoramiento de expertos y a través de la asistencia técnica, se debe trabajar en aras de construir una sociedad civil cada vez más dinámica, proporcionando mayores garantías de seguridad para periodistas y activistas de los derechos humanos y del medio ambiente. Adicionalmente, es necesario ampliar el espacio público haciendo más partícipes de la toma de decisiones a las mujeres, quienes aún hoy en día son objeto de un preocupante alto grado de violencia de género y de discriminación.

3) *Asociación en aras de la resiliencia.* Desafíos como el cambio climático o la globalización plantean retos no solo estructurales, sino también circunstanciales que requieren acciones rápidas y eficaces. Hablamos de crisis provocadas por catástrofes naturales, intensos flujos migratorios y desplazamientos forzosos o repuntes de violencia provocados por grupos de delincuentes organizados que ponen en peligro la seguridad de los ciudadanos y que plantean una gran amenaza para los progresos que se están alcanzando en todos los países de la región y en especial para los más vulnerables con problemas de cohesión social ya de por sí graves.

Una colaboración de carácter multifacético bien coordinada y adaptada a las circunstancias específicas de cada país en la gestión de este tipo de crisis, así como en lucha contra la delincuencia, mediante el intercambio de experiencias y recursos de aquellos organismos responsables de afrontar este tipo de desafíos en materia de protección civil, puede suponer un gran refuerzo a los avances que ya se están produciendo en América Latina en materia de desarrollo económico, social y político.

4) *Defensa conjunta del multilateralismo para una gobernanza mundial eficaz.* Ante el ya comentado cambio de paradigma de uno de los grandes actores de la escena internacional como es Estados

Unidos —que parece decidido, al menos bajo la actual administración, a apostar por el proteccionismo y el bilateralismo—, la alianza EU-AL puede y debe dar un paso adelante para liderar la transformación y mejora del multilateralismo eficaz e impulsar la agencia internacional.

En conjunto, las dos regiones representan alrededor de un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, un número considerable de miembros del Grupo de los Veinte (G20) y dos tercios de los miembros de la OCDE. Desarrollando un fuerte compromiso político y estratégico conjunto entre ambas regiones se lograría, por un lado, incrementar notablemente el peso político de América Latina a escala mundial, con todo lo que ello implicaría para el territorio; y, por otro lado, supondría un mayor empuje a iniciativas de gran calado como la plena aplicación del Acuerdo de París (del que Estados Unidos se ha retirado), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la aplicación efectiva de los acuerdos de la OMC y la reforma de dicha organización o una colaboración más estrecha entre Estados para fomentar la seguridad y la paz a escala global.

En suma, la Comunicación de la Comisión Europea traza un marco de acción para el desarrollo de un compromiso político más estratégico con América Latina y el Caribe a fin de adoptar una postura más firme respecto a la consecución de objetivos comunes, basados en valores e intereses compartidos que ya se han mencionado. La Comisión espera que estas líneas de acción sienten las bases de una política exterior europea más integrada y coherente con respecto a América Latina, mediante una colaboración más estrecha de los Estados miembros de la UE, en la que se aúnen fuerzas, experiencias y recursos para programar e implantar iniciativas comunes que logren una acción exterior europea en este continente más eficaz.

Finalmente, es preciso destacar la extraordinaria importancia que tiene el nombramiento del ministro Borrell como nuevo alto representante para la Política Exterior de la Unión Europea en el desarrollo de esta Comunicación. Si la señora Mogherini, tal y como se expresaba más arriba, ha sido una gran amiga de América Latina y ha impulsado muy significativamente las relaciones UE-AL, es fácil suponer que un comisario español (y argentino por adopción) a la cabeza de la política exterior europea será una palanca histórica para el impulso y el desarrollo de esta alianza estratégica.

2. MIRANDO AL FUTURO

La Alianza UE-AL ha recibido mientras se escribían estas páginas una noticia extraordinaria: la culminación de las negociaciones con Mercosur. Después de veinte años de intentos frustrados, la UE y Mercosur han alcanzado un acuerdo que desarrolla tres pilares clásicos: comercio, cooperación y diálogo político. Este era el gran acuerdo que faltaba para que la UE y América Latina abarcaran la gran totalidad de países ligados por una regulación precisa de su comercio e inversiones respectivas. Salvo Bolivia (que probablemente negociara su adhesión al multipartes de Colombia, Perú y Ecuador) y, por supuesto, Venezuela.

Este sólido marco de acuerdos es una base muy importante para el futuro. Pero, junto a él, queda una inmensa tarea para unir dos mundos vinculados durante siglos por historias comunes, migraciones respectivas, familias a un lado y al otro del océano, millones de europeos viviendo en América Latina y millones de latinoamericanos viviendo en Europa. Dos mundos que se conocen, que comparten ideas y valores, reflexiones y moral, aspiraciones y culturas políticas, y que miran al mundo con semejantes preocupaciones y pretensiones. Europa y América Latina son dos continentes separados por un océano, sí, pero cada vez más próximos por nuestras relaciones humanas, por nuestras universidades e investigadores, por nuestras empresas, por unas lenguas comunes que facilitan nuestro contacto y nuestra mutua comprensión, cada vez más próximos por el cable submarino desde Oporto hasta Salvador de Bahía, por internet y el *low-cost* de los aviones. Es ese marco humano, personal, político y social el que constituye el gran salto adelante que deberíamos dar en los próximos años. En ese marco me gustaría señalar algunas tareas pendientes concretas:

— **Primera:** Europa debería eliminar los visados obligatorios a los países latinoamericanos a los que tiene sometidos a ese requisito de entrada en la Unión. Ecuador es quizás el país más injustamente tratado por esa norma a pesar de que más de un millón de ecuatorianos viven en países europeos y contribuyen con su trabajo a nuestro bienestar.

— **Segunda:** Europa debería aumentar su aportación al Erasmus Plus, que permite el intercambio de estudiantes entre la UE y América Latina. Las universidades deberían, además, armonizar sus estudios y sus títulos con el fin de facilitar esos intercambios

mediante acuerdos entre universidades europeas y latinoamericanas. Asimismo, sería necesario potenciar los cursos de posgrado y máster respectivos, incrementar los proyectos de investigación comunes, intercambiar profesores e investigadores, y cualesquiera otras formas de colaboración en este ámbito.

— **Tercera:** Europa debe mantenerse como primer país en cooperación en América Latina. En los últimos años, esta cooperación ha pasado a ser más cualificada, más selectiva y mejor estructurada a través de formulas triangulares SUR-SUR. El marco de esa cooperación y su volumen cualifica a Europa en América Latina, y expresa nuestro grado de compromiso y de fraternidad con la región.

— **Cuarta:** Sería preciso fortalecer, dinamizar y potenciar la actividad de la Fundación EU-LAC, creada por Europa y América como una organización internacional con el objetivo de desarrollar los aspectos socioculturales de los acuerdos de la Alianza y de la Cumbre UE-CELAC.

— **Quinta:** Se deberían fortalecer los marcos de colaboración y de intercambio de buenas prácticas entre Europa y América Latina en muchos ámbitos en los que hay una *expertise* transferible. Europa tiene grandes y exitosas experiencias en el desarrollo económico común de zonas fronterizas, en la política regional, en las políticas de cohesión social, etc., que América Latina puede y debe aplicar. Lo mismo ocurre en el ámbito de la función pública, administración de justicia, seguridad social, etc., cuyos resultados deberían ser transferidos a los países latinoamericanos con situaciones semejantes y demandas concretas en esas áreas.

Fortalecer las diversas instituciones que relacionan a Europa y América Latina en estos campos (educación, seguridad social, etc.) es fundamental.

— **Sexta:** Existe un enorme campo de colaboración entre oenegés europeas y latinoamericanas en múltiples planos: desde los derechos humanos hasta lo medioambiental, desde la defensa de líderes rurales hasta los procesos de paz, desde la solidaridad contra las violaciones de las libertades democráticas hasta la defensa de los periodistas. Europa está presente a través de ellos en muchos de los lugares y de los problemas que sufren demasiados países latinoamericanos.

Esas organizaciones son fundamentales en muchos casos. Constituyen un espacio de seguridad para muchos perseguidos, informan

y denuncian ante organismos internacionales hechos y violaciones del Derecho y ofrecen a Europa la oportunidad de concretar sus posiciones en defensa de la paz, los derechos humanos y las libertades democráticas.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El campo de nuestras relaciones es inmenso. La potencialidad de nuestra Alianza es enorme. Pero debemos superar algunos problemas respectivos. Europa debe hacer comprender entre los socios del club la importancia estratégica de América Latina en el futuro. No es fácil cuando la vecindad es conflictiva (Rusia, Mediterráneo, etc.) o cuando la tradición histórica y las viejas políticas exteriores de los Estados se configuran mirando a otras zonas del mundo (Este, Turquía, Norte de África, Asia, etc.). Tampoco es fácil hacer visibles para muchos las enormes diferencias que existen entre los países de América Latina y la necesidad consecuente de aproximarse a cada uno de ellos con conocimiento y coherencia. Sin generalizaciones injustas y equivocadas.

Europa no debe hacerse presente en América Latina como un mercado o como un inversor extractivista de sus recursos naturales. Europa es un amigo fiel de América Latina y de sus países. El primer cooperador, el socio estratégico, colaborador en la paz, en la democracia, en la cohesión social de los países latinoamericanos; en sus derechos humanos y su Estado de derecho. Europa y sus empresas cooperan con los países con los que comercian o con los que operan, y esas señas de identidad corporativa deben caracterizarnos en América Latina. Europa tiene 27 acuerdos comerciales con los 33 países de América Latina y el Caribe, y una base cultural e histórica que nos convierte en socios leales. Sobre esas bases debemos construir nuestro futuro común y trabajar juntos en la esfera global en temas que nos interesan por igual y en los que coincidimos: desde la limpieza de los plásticos de los mares, hasta la lucha contra el cambio climático; desde una regulación común e internacional de las migraciones, hasta el combate a los paraísos fiscales; desde una nueva estrategia de combate a las drogas, hasta un reforzamiento del comercio internacional o de las tareas de Naciones Unidas.

También América Latina debe superar problemas interiores. El principal es su notorio fracaso en la vertebración regional. La mayoría de las organizaciones supranacionales creadas no han superado

las diferencias ideológicas o las tensiones políticas entre vecinos. La integración regional es condición necesaria para jugar papeles más destacados en la escena internacional y para defender con más eficacia los propios intereses. Además, la superación de mercados internos cerrados y la apertura a la competencia sin proteccionismos benefician a los consumidores, reducen costes y favorecen la internacionalización.

La mayoría de los países de América Latina tienen que hacer esfuerzos por mejorar su ingreso fiscal y por consolidar los servicios públicos a una población que demanda más y mejores prestaciones del Estado. El combate contra la desigualdad, la consolidación democrática institucional, especialmente en la separación de poderes y en la seguridad jurídica de sus ordenamientos, son también urgencias de cohesión social y de desarrollo.

Por último, superar los conflictos políticos agudos —Venezuela y Nicaragua especialmente— es condición necesaria para el restablecimiento de la concordia interna en el continente. La democracia, las libertades, los derechos humanos no son negociables en ningún sitio, y sería muy deseable que todos los pueblos de todos los países de América Latina disfruten de esas condiciones elementales de dignidad humana.

RELACIONES EUROPA-AMÉRICA LATINA

José María GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO

Las relaciones de la Unión Europea con América Latina se han desarrollado sin interrupciones desde el origen de la Unión. Conviene distinguir dos planos, que para el buen curso de dichas relaciones se mezclan continuamente, a saber, el conjunto de América Latina y los subconjuntos.

América Latina como tal no existe en la práctica. Es una construcción teórica que puede alimentar y alimenta las más logradas retóricas, pero que nunca se ha traducido en nada práctico, salvo que consideremos como tal las cumbres eurolatinoamericanas, las asambleas parlamentarias eurolatinoamericanas o los acuerdos a los que se llegan en dichas reuniones.

América Latina como tal no es un conjunto, pues no hay una amenaza externa que pese sobre la misma, sino una serie de subconjuntos que van definiéndose progresivamente, de acuerdo con los distintos ritmos de evolución de los Estados latinoamericanos y las relaciones que van tejiéndose entre ellos.

Ante esta realidad, el Parlamento Europeo se ha esforzado con tenacidad desde sus primeros tiempos en favorecer la creación de esos subconjuntos y establecer relaciones con ellos y no con sus miembros individuales. Ejemplo notorio es Mercosur, que hasta el día de hoy parecía una realidad siempre fugaz y que se aplazaba en el último momento. Ahora veremos si cuajan las enormes esperanzas puestas en las relaciones entre la Unión Europea y ese

enorme subconjunto de Estados latinoamericanos que constituyen, en términos económicos, un subcontinente comercial, lleno de dinamismo. Mercosur es, por tanto, la gran esperanza de futuro para las relaciones eurolatinoamericanas.

Un segundo espacio en vías de constitución es la Alianza del Pacífico, que viene a sustituir a la Comunidad Andina, con el añadido de México y Chile, lo que podría conferir a la Alianza un gran protagonismo en un momento en que las relaciones económicas multilaterales están reconfigurándose.

Hay que ser modestos en las previsiones. Espacios en los que el Parlamento Europeo volcó toda su influencia, como fue en Centroamérica, dieron resultados importantes en cuanto a la terminación de las guerras entre los distintos países, pero no han servido para poner fin a las violencias internas ni al subdesarrollo que las alimenta.

En la etapa de mi presidencia, que fue un momento de transición en las relaciones con América Latina, la prioridad se dio a la profundización y ampliación de la Unión Europea. Pero no por ello se disminuyó el foco de atención en América Latina, organizando las relaciones mutuas con la idea de reforzar la comprensión de cada parte, con las dificultades de la otra y la colaboración en las distintas vías escogidas.

América Latina tiene, en efecto, que ir encontrando su propio camino, tanto en lo que respecta a los distintos subconjuntos, como en las relaciones entre sus integrantes. No pueden ser iguales las relaciones entre países organizados en sistemas parlamentarios que las relaciones entre países con sistemas presidencialistas, de países que son democracias maduras y las de aquellos que están aún definiendo sus propias características nacionales.

El hecho de que haya sido el Parlamento Europeo el que haya asumido el conjunto de las relaciones con América Latina ha sido una intuición acertada, porque ha supuesto un seguimiento permanente y no dependiente de las mayorías, y una visión de conjunto que no ha impedido ir concretando esa visión en colaboraciones particulares. La nueva orientación del comercio mundial, que parece inclinarse hacia relaciones multilaterales varias que sustituyen en lo posible una regulación global, no querida a lo que parece ni por Estados Unidos ni por China, ofrece a la Unión Europea la oportunidad histórica de perseverar en estas relaciones con los subconjun-

tos de América Latina para ir reforzando el sustrato económico de Occidente.

A fin de cuentas, se trata de realidades de dimensión cuasicontinental, basadas en valores comunes, que van sufriendo variaciones periódicas, pero que conservan esa comunidad y, por tanto, la capacidad de comprenderse a lo largo del tiempo.

HACIA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL PARA EL SIGLO XXI: PRINCIPALES DESAFÍOS

Jorge QUEVEDO FLORES

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe tienen un andamiaje de más de cuatro décadas, que comenzó con los primeros acercamientos de la entonces Comunidad Europea en el conflicto centroamericano a mediados de los años ochenta del siglo pasado. El ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea en 1986 fue la puerta de entrada de América Latina a las políticas comunitarias y sobre todo al interés de los europeos por la región latinoamericana. En los años subsecuentes se pretende consolidar la creación de un espacio eurolatinoamericano, que representa en su conjunto 1.200 millones de personas, 61 Estados, esto es, un tercio de Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y el 50 por 100 del G20; aproximadamente el 31 por 100 del comercio mundial; América Latina y el Caribe tienen variedad de recursos naturales, materias primas, petróleo, mientras que la Unión Europea presenta gran desarrollo tecnológico e industrial. Este gran espacio eurolatinoamericano tiene como objetivo fomentar las relaciones entre la región de la Unión Europea y América Latina y el Caribe a fin de optimizar los vínculos similares de valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo (Quevedo, 2008).

La fundamentación teórica del espacio eurolatinoamericano es el interregionalismo, que se entiende como el estrechamiento institucionalizado de las relaciones entre dos bloques regionales y surgió como fenómeno en la economía política internacional a mediados de la década de los noventa (Rüland, 2002). Se puede percibir como una extensión de las estrategias del regionalismo «nuevo» o «abierto» que han adoptado muchos actores estatales y no estatales en el contexto de globalización desde del fin de la Guerra Fría, en el punto álgido del dominio neoliberal en la elaboración de políticas. Fue adoptado como una opción estratégica entre Europa y América Latina para incrementar la eficacia de la acción exterior y lograr una inserción internacional ventajosa en un proceso de globalización en el que se han configurado grandes agrupaciones regionales en Europa, Norteamérica y el área Asia-Pacífico.

El punto de partida «oficial», esto es, la instrumentalización del espacio eurolatinoamericano, se realiza a través de la propuesta de una Asociación Estratégica Birregional Eurolatinoamericana (Grabendorff, 2003), cuyo cometido es aumentar el poder de negociación de ambas regiones, así como profundizar la cooperación económica y comercial para hacer frente de manera coordinada a los nuevos retos de sus respectivas sociedades y, sobre todo, a los desafíos del sistema internacional contemporáneo (Bodemer, 1999). La asociación estratégica se basa en una visión común del mundo. La Unión Europea y América Latina desean un sistema internacional fundado en el principio del multilateralismo, regido por normas consensuales de aplicación universal y mecanismos de vigilancia multilaterales. Por tanto, ambas tienen interés en trabajar conjuntamente.

Transcurridas dos décadas desde que surgió la propuesta de Asociación Estratégica Birregional Eurolatinoamericana (1999-2019), se observa que ha sufrido varios altibajos y vicisitudes desde el contexto de ambas regiones, así como externalidades que han derivado en que hasta el momento no se haya concretado del todo. Dentro del proceso y desarrollo de la Asociación durante sus veinte años de existencia, se pueden identificar para su análisis tres periodos muy claros: la parte del despegue (1999-2005), el estancamiento (2006-2009) y el relanzamiento (2010-2018). Después se llega al escenario de incertidumbre e indecisión actual y futura.

1. BALANCE DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL (1999-2019)

Definida como un proceso de estrechamiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de ambas regiones, partiendo del intercambio comercial, el desarrollo de programas de cooperación y la aplicación del multilateralismo eficaz, basado en una visión y valores comunes, la propuesta de Asociación Estratégica Birregional eurolatinoamericana se sustenta en el derecho internacional, el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, la paz y seguridad internacionales y el fomento de la confianza de las naciones. Por tanto, se debe entender en el contexto de los lineamientos antes señalados y como resultado de un largo proceso de acercamiento, diálogo y cooperación entre ambas regiones que se viene desarrollando desde de los años setenta del siglo pasado.

La Unión Europea y América Latina y el Caribe decidieron en la Cumbre de Río de Janeiro (Brasil, 1999) crear una asociación estratégica birregional como base para fortalecer sus relaciones y consolidar un espacio eurolatinoamericano. Así, dicha cumbre constituyó el inicio de un nuevo planteamiento y de un proceso favorable de alcances importantes. Para América Latina y el Caribe significaba definir su rol en la escena internacional y la consolidación de su vinculación con la Unión Europea. Dentro del actual contexto mundial multipolar, la asociación estratégica era un buen instrumento, tanto para los europeos como para los latinoamericanos, para tener voz en las decisiones internacionales y en la gobernanza global (Altmann, Rojas y Beirute, 2010: 5). Sin embargo, más allá de las dimensiones comerciales, lo cierto es que su puesta en práctica ha sido más lenta y difícil de lo esperado. Por parte de la Unión Europea ha habido un replanteamiento de la estrategia hacia la región de América Latina, donde existe un cambio de rumbo en cuanto a lo originalmente propuesto.

La asociación estratégica supuso además el desarrollo del sistema de cumbres eurolatinoamericanas, que pasaron a convertirse en el mejor instrumento de acercamiento y entendimiento entre los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones (Rojas, 2004). Por tanto, sirven para fomentar las relaciones incluso cuando sus resultados puedan dejar mucho que desear. Salafranca (2005) señala:

Se han criticado a veces este tipo de reuniones, pues las grandes declaraciones que se plasman en las cumbres no siempre se traducen efectivamente en objetivos concretos; pero entiendo que, realmente, las cumbres contribuyen a ser la escenificación ritual de una voluntad política subyacente, que tiende a generar la energía política necesaria para que la maquinaria funcione.

En los últimos años ha habido un incremento de las transacciones comerciales y de los flujos migratorios transnacionales, pero no ha ido acompañado de una renovación del creciente peso de la globalización y del multilateralismo para asumir los retos del siglo XXI. El sistema de cumbres se formaliza en la década de los ochenta del siglo pasado como la forma de un diálogo político directo al más alto nivel interestatal. Esta novedosa forma de diálogo multilateral opera a través de una secuencia de reuniones periódicas de las máximas autoridades de los Estados o gobiernos de una o más regiones, que se organizan para debatir una agenda determinada. Por consiguiente, las cumbres se constituyen como un escenario propicio para el diálogo y el debate de carácter interestatal o intergubernamental en la actualidad.

El camino recorrido hasta el momento en las relaciones euro-latinoamericanas no ha sido fácil. A lo largo de dicho proceso se han generado una serie de altibajos que han puesto en duda la continuidad misma de la relación. Pero, como ya se ha señalado, las cumbres eurolatinoamericanas sirven de acicate para las relaciones incluso cuando sus logros son insuficientes. El cuadro siguiente ilustra las fases de la construcción de la relación euro-latinoamericana partiendo del proceso de cumbres, esclareciendo sus objetivos y los resultados obtenidos de dicha relación hasta el momento.

Después de veinte años de asociación estratégica, se puede confirmar que el canal de comunicación a través del sistema de cumbres provoca opiniones mixtas sobre su efectividad, pero sigue generando expectativas. Asimismo, es necesario destacar la presencia cada vez más cotidiana de organismos regionales e internacionales como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), entre otros.

Cuadro 1. Evolución de la Asociación Estratégica Birregional (1999-2019)

Cumbre UE-ALC	Objetivos	Resultados
I Cumbre UE-ALC Río de Janeiro (Brasil, 1999)	Asociación Estratégica Birregional	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento del objetivo de Asociación Estratégica Birregional. - Definición de principios y objetivos compartidos y de un Plan de Acción en torno al universo de temas comunes. - Inicio de las negociaciones para alcanzar acuerdos de asociación con Chile y Mercosur.
II Cumbre UE-ALC Madrid (España, 2002)	Terrorismo. Inmigración. Narcotráfico.	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirmación del objetivo de Asociación Estratégica Interregional. - Anuncio de conclusión de negociaciones del Acuerdo UE/Chile. - Reimpulso de negociaciones para un Acuerdo UE/Mercosur. - Compromiso de negociación de acuerdos de diálogo político y de cooperación UE/CAN y UE/Centroamérica. - Puesta en marcha del Programa ALBAN.
III Cumbre UE-ALC Guadalajara (México, 2004)	Multilateralismo. Cohesión social.	<ul style="list-style-type: none"> - Concertación política en los dos temas de la agenda. - Inicio del proceso de evaluación para una futura Asociación UE-Centroamérica y UE-CAN. - Presentación del Programa Euro-Social.
IV Cumbre UE-ALC Viena (Austria, 2006)	Democracia. Multilateralismo. Lucha contra el terrorismo. Energía. Crecimiento y empleo. Migraciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Lanzamiento oficial de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. - Incorporación de nuevos actores al diálogo oficial: celebración de la Cumbre empresarial y la Cumbre alternativa.

Cuadro 1. (Continuación)

Cumbre UE-ALC	Objetivos	Resultados
V Cumbre UE-ALC Lima (Perú, 2008)	Cohesión social. Desarrollo sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> - Lanzamiento del programa Euro-clima+ para la cooperación en la mitigación del cambio climático. - Anuncio del establecimiento de una Asociación Estratégica UE-México.
VI Cumbre UE-ALC Madrid (España, 2010)	Innovación tecnológica para el desarrollo sostenible y la inclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Acción 2010-2012. - Creación de la Fundación EU-LAC. - Mecanismo de Inversiones MIAL. - Concertación en temas globales (medio ambiente, migración, nueva arquitectura financiera internacional).
VII Cumbre UE-ALC, I Cumbre CELAC-UE Santiago de Chile (Chile, 2013)	Alianza para el Desarrollo Sostenible para promover la inversión de calidad social y ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación del Plan de Acción de 2010. Nuevos capítulos: Género e Inversión y emprendimiento para el desarrollo sustentable 2015-2015.
VIII Cumbre UE-ALC II Cumbre CELAC-UE Bruselas (Bélgica, 2015)	Elaboración de nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades más prosperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos. Asociación para la próxima generación.	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación del Plan de Acción de 2010, nuevos capítulos: Educación superior y seguridad ciudadana 2015-2017. - Énfasis sobre cambio climático, lucha contra la droga y la Agenda para el desarrollo a partir de 2015.

Cuadro 1. (Continuación)

Cumbre UE-ALC	Objetivos	Resultados
Primera reunión de ministros CELAC-UE Santo Domingo (República Dominicana, 2016).	Declaración de Santo Domingo.	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de un ejercicio de reflexión de ámbito ministerial intercumbres sobre el futuro de la relación birregional que consolide la asociación estratégica birregional. - Continuación del trabajo con la metodología propuesta a través del Plan de Acción. - Ampliación a nuevos retos vinculados con la agenda 2030. - Creación de la Fundación EU-LAC como organización internacional de carácter intergubernamental.
Segunda reunión de ministros CELAC-UE Bruselas (Bélgica, 2018)	Construcción de puentes y reforzamiento de la asociación para afrontar los desafíos globales.	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso con la reforma del sistema de Naciones Unidas. - Promoción de la democracia mediante elecciones libres y limpias. Apoyo para empoderar a las mujeres y niñas. Apoyo al pacto mundial sobre refugiados. Mejora de la movilidad entre ambas regiones. Mejora de la cooperación internacional hacia y desde ALC. - Apoyo al combate sobre cambio climático.

Fuente: elaboración propia con datos y documentos de la Comisión Europea (2019).

En el escenario de las cumbres también se ha ampliado y profundizado la participación de otros actores de la relación, generando cumbres «paralelas» o complementarias de las oficiales. Entre dichas cumbres paralelas sobresalen la VI Asamblea EUROLAT, la IV Cumbre empresarial ALC-UE, el VII Encuentro de la Sociedad Civil Organizada ALC-UE y el VI Foro Eurolatinoamericano de Sociedad Civil. También han surgido nuevos foros, como la Cumbre Académica y la Cumbre Judicial, que amplían los canales de comunicación a otros actores relevantes de las relaciones eurolatinoamericanas. La consolidación, por ejemplo, de la Cumbre Académica Unión Europea-América Latina y el Caribe es un hecho relevante que merece ser evaluado y obtener el seguimiento necesario para que continúe su desarrollo.

La puesta en marcha de la Fundación EU-LAC ha constituido un avance significativo, pues está destinada a convertirse en la pieza clave de las relaciones eurolatinoamericanas al institucionalizar el proceso de forma permanente en una instancia que aglutine y dé seguimiento a las propuestas de las cumbres. Este es el camino indicado para la institucionalización de las relaciones eurolatinoamericanas, que conducirá a mejores resultados más allá de buenos deseos.

Malamud (2010) señala la dificultad de generar un diagnóstico general de la Asociación Estratégica Birregional hasta el momento debido, sobre todo, a los resultados tan ambivalentes, así como al prisma y grado de afectación de los mismos. Por tanto, después de ocho cumbres y diecisiete años de negociaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, el balance tiende a ser paradójico. Por un lado, existen ciertos avances en temas puntuales pero, por otro, se aprecia una paralización de resultados en el conjunto de la asociación estratégica birregional debido a la amplia agenda propuesta por ambas partes y, en especial, a los escasos resultados tangibles.

Por su parte, Sanahuja (2011) indica que el balance sobre la asociación estratégica tiende a ser negativo porque, a pesar de diecisiete años de cumbres, el dialogo político y distintas negociaciones comerciales, sus objetivos estarían muy lejos de alcanzarse: ni América Latina habría mejorado su posición en la agenda de las relaciones exteriores de la Unión Europea, ni la Unión Europea parece ser un socio político o económico más relevante para Latinoamérica. Del Arenal (2010) abunda en el asunto al expresar: «Los resultados de las Cumbres ALCUE celebradas desde 1999, aunque ha permitido algunos avances significativos en los tres pilares (comercial, político, cooperación), no han supuesto, en ningún caso, la materialización operativa de esa Asociación Estratégica». El marcado carácter voluntarista con el que se ha desarrollado la Asociación Estratégica Birregional ha impedido conseguir avances notables, provocando que siga en fase de buenos deseos tanto para el ámbito latinoamericano como para el europeo. El sistema de cumbres eurolatinoamericanas continúa siendo su mejor herramienta para la consolidación de los objetivos propuestos.

Partiendo de las asimetrías de sus actores, los escasos y heterogéneos resultados tangibles obtenidos ante las grandes agendas propuestas para la Asociación Estratégica Birregional se pueden anali-

zar teniendo en cuenta dos vertientes, una positiva y otra negativa. En la vertiente positiva habría que destacar que se ha avanzado en acuerdos de asociación con varios países al inicio y algunas regiones al final, se han consolidado programas específicos (Euroclima, Eurosocietal, EUALC Water) y se ha logrado un acercamiento con grupos de la sociedad civil y empresarial. En la vertiente negativa habría que señalar su pobre balance global puesto que no se ha podido concretar la misma asociación estratégica, a pesar de las distintas negociaciones y programas generados.

2. ESTADO ACTUAL DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A partir de la Cumbre de Madrid de 2010, se identifica la etapa de relanzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas y de la propia Asociación Estratégica Birregional, pasando por la Cumbre de Santiago de 2013 y la Cumbre de Bruselas de 2015, donde se da un giro a la metodología de las reuniones y se obtienen resultados y propuestas más concretos, basados en una declaración y un plan de acción bien definidos para los años posteriores. Uno de los principales logros de la Cumbre de Madrid fue relanzar la relación birregional tras años de estancamiento o bajo perfil. La región latinoamericana apareció nuevamente en la pantalla de intereses de la Unión Europea, alejando la idea de abandono. La cuestión es cuánto durará Latinoamérica en esa pantalla de intereses de la Unión. La respuesta puede estar en la actuación de los Estados miembros, en el papel de las instituciones europeas, en especial el de la Comisión, y, sobre todo, en los acontecimientos del contexto internacional y sus posibles implicaciones en las relaciones eurolatinoamericanas.

La Cumbre de Santiago de 2013 supuso la estructuración de un cambio en la construcción y desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, así como la consolidación de la Asociación Estratégica Birregional eurolatinoamericana. Era la séptima reunión entre ambas regiones y se convirtió en la primera cumbre Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), hecho que resultó muy relevante para la construcción de las relaciones eurolatinoamericanas. La aparición en la escena internacional de la recién creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) generó una esperanza en la integración regional del bloque latinoamericano

y caribeño, sobresaliendo la idea de que los 33 países de la región podrían hablar con una sola voz en los distintos foros internacionales, meta para la cual la Cumbre de Santiago se convirtió en el escaparate perfecto (Quevedo, 2012b).

Por tanto, dicha Cumbre de Santiago de Chile se convirtió en el escenario de una nueva relación entre dos entes de integración regional: la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La Declaración de Santiago y su plan de acción 2013-2015 fueron los resultados tangibles, dando continuidad al formato planteado en Madrid en 2010 sobre el proceso de AEB (Quevedo, 2014). Es necesario resaltar que en la Cumbre de Santiago de 2013 el tema de las inversiones fue el que acaparó la mayor atención debido a su importancia y repercusiones. No obstante, algunos señalan que la primera Cumbre CELAC-UE (séptima Cumbre UE-ALC) de Santiago pareció caminar hacia mantener el *statu quo* y más de lo mismo, en lugar de inclinarse por modificar y profundizar la relación (Hernández, 2013).

Para el fortalecimiento de ambas regiones, sobre todo en el caso de América Latina, es preciso conseguir un trato más activo e igualitario de ambos actores, en primer lugar, y también a escala mundial. En los últimos años, América Latina y el Caribe se ha diferenciado de otras regiones debido a la generación de tasas de crecimiento económico interesantes pero, paradójicamente, su principal problema sigue siendo la falta de cohesión social, aunado a la pobreza de su población (Bárcena, 2013). Por lo que respecta a la Unión Europea, se ha visto inmersa en un contexto de crisis financiera y económica cuyo impacto no ha terminado aún y sigue generando poco crecimiento en la zona euro y en el resto de los países europeos, principalmente.

Sanahuja (2013) señala que «el ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la Unión Europea han significado un importante reequilibrio en las relaciones birregionales, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías». Durante años, América Latina ha visto a la Unión Europea como un referente político y un apoyo tangible, imagen que a causa de la crisis comienza a variar a modelo de integración en crisis y a origen y causas de problemas económicos y financieros. Uno de los primeros rasgos que demostraría el cambio de alineación en la relación eurolatinoamericana tiene que ver con la cooperación en su programación 2014-2020. El nuevo planteamiento de la Comisión Europea, el llamado «enfoque diferencia-

dor», pretende asignar un mayor porcentaje de fondos allí donde la ayuda puede tener mayor incidencia: en las regiones y países que más la necesitan, en particular, los estados frágiles (Serrano, 2018).

La más reciente Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Bruselas en 2015, se planteó una serie de propuestas y acciones en la declaración y el plan de acción para el umbral 2015-2017, ampliando el seguimiento a través de una declaración política que propone reuniones ministeriales de alto nivel (la primera, celebrada en Santo Domingo en 2016) para evaluar los compromisos y el plan de acción (Quevedo, 2017b). La idea de generar una instancia permanente que aglutine y dé seguimiento a las propuestas de las cumbres, a través de la Fundación EU-LAC, es un paso muy significativo hacia una institucionalización de las relaciones eurolatinoamericanas que conllevará mejores resultados.

La innovación de esta Cumbre fue, como se ha señalado, la declaración política denominada «Una asociación para la próxima generación», que se convirtió en una especie de «mandato real» para que los ministros de Asuntos Exteriores de los 61 estados de ambas regiones llevaran a cabo un ejercicio de reflexión exhaustivo e integrador sobre el futuro de la relación birregional, evaluando los programas y acciones adoptados hasta el momento y la forma de alcanzar los objetivos comunes propuestos.

Los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, reunidos en octubre de 2016 en Santo Domingo, debatieron sobre el futuro de la asociación birregional y sobre cómo reforzar el diálogo birregional y estrechar las relaciones mutuas, generando cambio de impresiones sobre los retos comunes y los medios de aplicación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en particular, sobre la financiación del desarrollo y de la lucha contra el cambio climático.

Los resultados concretos de dicha reunión de ministros EU-ALC se plasmaron en la Declaración de Santo Domingo, con apoyo de la evaluación de programas y acciones. Los principales resultados fueron: reafirmar la construcción de la asociación estratégica birregional y el apego a la resolución pacífica de las controversias; respaldar las conclusiones y recomendaciones emanadas de la evaluación de programas y acciones que aportan material para la reflexión en la reunión intercumbres y abundan en el Plan de Acción 2015-2017; apoyar la financiación y el desarrollo del estudio sobre el cambio

climático y los compromisos de la COP21 de París 2015; reforzar y mantener un diálogo político basado en objetivos birregionales comunes en las principales conferencias, como la tercera sobre financiación del desarrollo, cambio climático, migración y problema mundial de la droga; potenciar el crecimiento de la productividad y beneficiar una cooperación más estrecha en este ámbito y en asuntos fiscales; atender a la adecuada representación de la juventud y la mujer, así como a la intensificación de la cooperación birregional, utilizando todos los instrumentos disponibles de forma integrada; y analizar cómo reflejar adecuadamente las realidades y los desafíos de las poblaciones de los Estados de América Latina y el Caribe y sus posibles efectos secundarios en nuestra cooperación birregional (Declaración de Santo Domingo, 2016).

Un resultado importante fue la firma del acuerdo por el que se creó la Fundación EU-LAC como una organización internacional de carácter intergubernamental para convertirla en el instrumento clave de la relación birregional. Asimismo, se planteó la necesidad de continuar con las reuniones ministeriales periódicamente para dar seguimiento a los acuerdos y decisiones de alto nivel. Todo lo anterior enriquecía el programa birregional y allanaba el camino para la próxima reunión Cumbre CELAC-UE que se tendría que celebrar en El Salvador en el segundo semestre de 2017.

Para septiembre de 2017, El Salvador convocó una reunión de ministros de Exteriores de la CELAC, en el marco del 72 periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York. Fue ahí donde se decidió en primer término reprogramar la tercera Cumbre CELAC-UE (prevista para octubre de 2017 en El Salvador), que finalmente fue postergada hasta el momento. Bolivia es el presidente *pro tempore* de la CELAC para el periodo 2018-2019 y no ha habido cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, que se debería haber celebrado en enero. En la Cumbre de las Américas, uno de los temas centrales fue la situación de Venezuela, y el Grupo de Lima, con el respaldo de Estados Unidos a través de su vicepresidente, suscribió un documento conjunto en el cual se pronunciaron sobre «la persistente situación de quiebra del orden constitucional» en Venezuela.

El más reciente acercamiento eurolatinoamericano ha sido la segunda reunión de ministros de Relaciones Exteriores entre la CELAC-Unión Europea, llevado a cabo en Bruselas en julio de 2018. En dicha reunión se adoptó la declaración «Construyendo puentes

y fortaleciendo nuestra asociación para enfrentar desafíos globales» (2018), en la cual se reiteró el compromiso con la asociación estratégica CELAC-UE, destacando además la importancia de que, ante el escenario internacional actual, ambas regiones trabajen de forma coordinada en defensa del multilateralismo, la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el combate contra el cambio climático y contra las drogas, así como en la promoción del libre comercio y la productividad.

Uno de los temas destacados de dicha Declaración fue la cooperación internacional, señalando que el ingreso per cápita por sí solo no refleja plenamente las particularidades y necesidades de desarrollo de los países y, sobre todo, los retos reales en materia de desarrollo. Lo anterior hace clara referencia a la disminución de la cooperación al desarrollo por parte de la Unión Europea a varios países latinoamericanos, clasificados como de renta media alta (Serano, 2018). Asimismo, se señala la importancia de mejorar la cooperación internacional para el desarrollo en sus distintas formas: norte-sur, sur-sur, triangular, así como la participación de múltiples interesados para lograr desarrollo sostenible.

Una situación que puede llamar la atención de la Declaración de la segunda reunión de ministros de Exteriores CELAC-UE es que no se mencione de forma directa la situación de Venezuela. En el punto 6, señala: «Reafirmamos nuestro compromiso de seguir trabajando juntos para promover la democracia, mediante elecciones libres y limpias, el respeto del Estado de derecho y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas». Tal parece que a nivel diplomático los hechos se desvanecen o se esconden y no se enfrentan de forma directa. En el mismo documento se felicita a los organizadores (alta representante de la Unión Europea y la presidencia *pro tempore* de El Salvador) por la reunión ministerial, que abrió el camino para la próxima reunión Cumbre CELAC-UE que tendría que haber organizado Bolivia en 2019 pero que, como ya se ha señalado, no llegó a celebrarse por la polarización de posturas en Latinoamérica.

3. PRINCIPALES RETOS EN LAS RELACIONES BIRREGIONALES

Una vez identificados los escenarios de cada región, es posible tratar de inferir hacia dónde se dirigen las relaciones eurolatinoame-

ricanas en el futuro. La propuesta es crear objetivos ambiciosos más allá de las peculiaridades internas de cada región y del contexto internacional que verdaderamente impacten en ambas regiones e impulsen a forjar (de nuevo) un planteamiento a largo plazo, ante los resultados de la actual asociación estratégica, que sea más positivo para ambas regiones. Lo anterior lleva a cuestionarse la efectividad de la actual propuesta de Asociación Estratégica Birregional, y si se tendrían que modificar sus términos.

Por un lado, la Unión Europea dirige sus prioridades de actuación hacia las regiones de Medio Oriente, Europa del Este, la región de los Balcanes, el Norte de África y su asociación oriental. América Latina y el Caribe siguen estando en el último escaño de las prioridades de actuación de la acción exterior de la Unión Europea. Además, en las propuestas de trabajo de la próxima Comisión 2019-2024 no se plantea un repunte en la atención hacia América Latina y el Caribe, pero el lado positivo es la designación del español Josep Borrell como alto representante de la acción exterior, que puede generar sinergias y empatías hacia Latinoamérica.

Por otro lado, la región de América Latina y el Caribe no ha podido consolidar un proceso de integración regional claro y eficaz. El balance del papel de la CELAC es muy poco efectivo desde su inicio en 2011. A esto hay que añadir los conflictos en varios países, así como las recientes elecciones presidenciales en varios estados de la región (Brasil, México, Colombia, Argentina, Uruguay) que han provocado la conformación de una nueva estructura política/ideológica latinoamericana. Por consiguiente, no se sabe a ciencia cierta cuál puede ser el futuro de la CELAC y, sobre todo, qué papel desempeñará como ente integrador de la región.

Si bien existen desafíos globales, como el cambio climático, el combate contra la pobreza y la desigualdad, el comercio libre y justo, el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico o el fomento del multilateralismo, que unen a los países latinoamericanos y europeos, quedan pendientes retos específicos en la relación birregional eurolatinoamericana que requieren atención, algunos de ellos de forma inmediata: reactivación del papel de la CELAC en la integración latinoamericana; solución a la realidad de Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Chile, y su impacto en la integración latinoamericana; identificación del nuevo escenario político/ideológico, que alinea a los países latinoamericanos y caribeños; conclusión de la renegociación de los acuerdos de libre comercio con México y

Chile, y el acuerdo de asociación con Mercosur (o con Brasil); revisión de la cooperación de la Unión Europea hacia los países de renta media alta de América Latina e inclusión de nuevos programas hacia la región en el nuevo presupuesto 2021-2027; impulso al papel de las asociaciones estratégicas con Brasil y México en Latinoamérica; consolidación de un espacio eurolatinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación; y replanteamiento de una Nueva Asociación Estratégica eurolatinoamericana para los próximos años.

A manera de conclusión, cabría afirmar que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe pasan por un periodo de indefinición e incertidumbre derivado de acontecimientos internos de cada región y algunas externalidades. A veinte años del proceso de construcción de su asociación estratégica, los resultados han sido variados y no se ha terminado su construcción. Existen avances en cuanto a la metodología de trabajo de las reuniones cumbres, sobre todo a partir de 2010 en la Cumbre de Madrid y las posteriores de Santiago 2013 y Bruselas 2015 (Plan de Acción, reunión de ministros de Exteriores). La Fundación EU-LAC se ha convertido en la entidad garante del proceso de consolidación del espacio eurolatinoamericano. Recientemente se le ha dotado de personalidad jurídica y se encuentra en espera de su ratificación por todos los implicados.

Queda por resolver cómo se podrá destrabar el escenario de integración latinoamericano sin que se produzcan resultados colaterales. La situación no es sencilla y necesita de seguimiento. El objetivo es lograr una región de América Latina y el Caribe fuerte, unida e integrada que pueda hacer frente a sus relaciones con los distintos actores y regiones del mundo. La alianza que Latinoamérica tiene con la Unión Europea es sumamente importante y debe aumentar. Ambas regiones tienen un pasado común, una misma visión del mundo y comparten los mismos valores, por lo que la consolidación de un espacio eurolatinoamericano puede servir de contrapeso a las actuales alianzas económicas y políticas a escala global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTMANN, J., ROJAS, F., y BEIRUTE, T. (2010): *Europa-América Latina y el Caribe: ¿Bilateralismo vs. Birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico*, Documento Para Biarritz, FLACSO, Secretaría General.

- BÁRCENA, A. (2013): *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Hacia una agenda del desarrollo post 2015*, Guadalajara, México, abril.
- BODEMER, K. (2002): «¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en Río de Janeiro», *Revista de Desarrollo y Cooperación*, 5/99, agosto, pp. 9-11.
- DEL ARENAL, C. (2010): «La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con UE», *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, FIIAPP, abril, pp. 49-64.
- GRABENDORFF, W. (2003): «América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?», en G. PAZ y R. ROETT (comps.), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, ISEN/Nuevohacer, pp. 187-203.
- HERNÁNDEZ, G. (2013): «Una Cumbre marcada por sus poco resultados. Narrativas oficiales en conflicto, silencios y bemoles», en J. BALBIS, *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Recursos naturales, sector privado e inversiones*, México, ALOP, pp. 125-133.
- MALAMUD, C. (2010a): *La cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina*, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 98.
- (2010b): *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el siglo XXI: Entre el voluntarismo y la realidad*, Río de Janeiro, Plataforma Democrática.
- QUEVEDO, J. (2008): *El espacio eurolatinoamericano 1992-2007: Una estrategia efectiva de política exterior común hacia América Latina*, Madrid, Oficina de Publicaciones UCM.
- (2012): «¿Cómo entender la acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina?: entre la Asociación Estratégica Birregional, los Socios Estratégicos y los Acuerdos de Asociación», en *Desarrollo e integración. Reflexiones sobre Colombia y la Unión Europea*, Barranquilla, Instituto de Estudios Europeos, Ediciones UNINORTE.
- (2014): «Significados de la primera Cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile 2013: ¿Un paso atrás o dos pasos adelante en la construcción de la asociación estratégica eurolatinoamericana?», *Revista Inter-Naciones*, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Guadalajara, núm. 10, septiembre-diciembre, pp. 87-112.
- (2017a): «La acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe. Principales retos de la Asociación Estratégica Birregional Eurolatinoamericana», en C. MARTÍNEZ CAPDEVILLA y E. J. MARTÍNEZ PÉREZ, *Retos de la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 155-167.
- (2017b): «Perspectivas de la Asociación Estratégica Birregional eurolatinoamericana. La Cumbre de Bruselas UE-CELAC 2015», en Alicia GUTIÉRREZ y Lourdes ARCE (coords.), *El futuro de la Unión Europea*.

- Implicaciones para el sistema internacional*, México, Tirant lo Blanch/UDG, pp. 79-106.
- ROJAS, F. (2004): «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Venezuela, FLACSO-Chile/Nueva Sociedad.
- RÜLAND, J. (2002): *Inter-regionalism in International Relations*, Workshop at University of Freiburg, 31 January-1 February.
- SALAFRANCA, J. (2005): «La Asociación Estratégica Birregional entre la UE y ALC. De cómo las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea siguen sin estar al día de hoy a la altura de sus inmensas posibilidades», *Nueva Revista*, septiembre (consultado el 4 abril de 2019): <https://www.nuevarevista.net/cultura-comunicacion/la-asociacion-estrategica-birregional-entre-le-ue-y-alc/>.
- SANAHUJA, J. (2011): «Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia», *Anuario Iberoamericano*, Madrid, Real Instituto Elcano/EFE, pp. 23-43,
- (2013): *Hacia un nuevo marco de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- SERRANO, E. (2018): «The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries», *International Relations and Diplomacy*, agosto, vol. 6, núm. 8.

EL ACUERDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA DE 2016: SU IMPORTANCIA EN LA ESTRATEGIA GLOBAL

Alexis BERG-RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN

Las relaciones políticas de Cuba con el viejo continente comenzaron en 1988 con la Comunidad Económica Europea (CEE), que en los años 90 se transformó en la Unión Europea (UE) por la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992. Ambos sucesos se realizaron en el marco del vacío de poder que provocó la desaparición en 1989 del campo socialista y en 1991 de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), junto con el fin de la Guerra Fría en Europa.

Este escenario provocó que, en la relación de la Unión Europea con los países de América Latina y el Caribe, Cuba fuera hasta 2016 el único país de la región que no tuviera firmado un acuerdo de asociación o de cooperación con ella. De hecho, la relación Unión Europea-Cuba siempre ha estado marcada por los intereses políticos que mantiene los Estados Unidos hacia Cuba y terminó incidiendo en el recrudecimiento de la Guerra Fría en su contra. En este contexto, la política exterior de Estados Unidos contra la isla se mantuvo en un primer plano y acabó subordinando la relación de la Unión Europea con el gobierno cubano. Esto provocó que su relación fuera frágil desde los inicios y que siguiera el patrón injerencista de la política exterior de los Estados Unidos, manteniéndose la Unión Europea en un segundo plano en la escena internacional.

Estos elementos justifican que en el Consejo de Florencia de 1996 fuera aprobada la Posición Común (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1996) de la Unión Europea contra Cuba, fruto de la propuesta realizada por parte del presidente español José María Aznar. A través de la Posición Común se establecía el camino que debía seguir el gobierno cubano para realizar una transición pacífica en Cuba y recibir una mayor Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) procedente de la Unión Europea. Con este paso y contra todo pronóstico, el nuevo gobierno español del Partido Popular se autoproclamó el interlocutor válido entre los Estados Unidos y la Unión Europea para establecer la política exterior de la segunda contra Cuba y América Latina.

En este escenario, el año 2008 constituye el momento en que comienza a gestarse un cambio en las relaciones institucionales entre la Unión Europea y Cuba, abandonando su posición injerencista con la suspensión de la aplicación de la Posición Común contra Cuba para comenzar la restauración del diálogo político en igualdad de condiciones a nivel ministerial.

Este proceso de negociación sentó las bases para la construcción de un «Nuevo Modelo Político de relación Unión Europea-Cuba» (Berg-Rodríguez, 2018: 174; y 2019: 586), con el objetivo de eliminar «la primera, y única, Posición Común aprobada por la Unión Europea (PC) respecto a un país latinoamericano [...] fruto de un determinado momento en la política internacional: entre la puesta en marcha de la ley Helms-Burton, con su incidencia en las relaciones económicas de Cuba con terceros países» (Cerný, 2013: 269 ss.) De hecho, la PC no fue aplicada por todos los Estados miembros de la UE: la propia España, junto con los Países Bajos, Francia e Italia, mantenían relaciones comerciales y de cooperación con Cuba sin que estuviera suspendida la Posición Común. En el caso particular de España, destaca la firma del Acta de la VIII Comisión Mixta (Intergubernamental) Hispano Cubana de Cooperación, firmada en La Habana entre España y Cuba en septiembre de 2007 para regular la colaboración oficial española con la Isla, tras varios años de interrupción y desencuentros a nivel gubernamental» (Berg-Rodríguez, 2018: 174). Según datos de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2018), en términos relativos Cuba ocupaba «el puesto 47 como destino de exportación española (el séptimo en Latinoamérica, por detrás de México, Brasil, Chile, Argentina, Colombia y Perú) y el puesto 80 como suministrador (el duodécimo

en Latinoamérica)». Además, antes de la derogación de la PC, en 2016 España ocupaba el tercer puesto como proveedor, solo por detrás de China y Venezuela, y tenía radicada en la isla 245 empresas (Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2018).

En opinión de Díaz y Morán (2018: 982), «la Posición Común fue realmente nula como instrumento político de promoción democrática y de respeto de los derechos humanos en Cuba, como también lo ha sido el prolongado “embargo” o “bloqueo” norteamericano al no lograr modificar el *statu quo* en la isla caribeña [...]. No consiguió modificar en absoluto la política del régimen cubano y tan solo consiguió parcialmente aislar al país caribeño siguiendo así la estrategia estadounidense». Los primeros pasos se dirigieron a restablecer el diálogo político y reforzar la cooperación Unión Europea-Cuba, sin condiciones previas. Para alcanzar este objetivo se implementaron más de 80 proyectos de cooperación financiados por la Unión Europea en la isla.

Después de doce años, la Unión Europea pasó de condicionar la AOD a Cuba a designar, sin ningún tipo de condicionalidad ni injerencia, «90 millones de euros para los proyectos identificados en el periodo 2008-2013 y 50 millones de euros para el periodo 2014-2020» (Delegación de la Unión Europea en Cuba, 2017). Con este cambio institucional la Unión Europea apostó por incluir en el plan plurianual contribuir al bienestar de la sociedad cubana y forjar una relación de confianza y respeto mutuo con su gobierno a fin de construir el Nuevo Modelo Político de relación Unión Europea-Cuba. En efecto, el NMP Unión Europea-Cuba se convirtió en el espacio para negociar y poner en marcha el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-Cuba. Asimismo, en él se abordaron todos los asuntos regionales y globales de interés común para los socios, alejados de toda la injerencia e intereses externos, como son el medio ambiente, el desarrollo, el comercio, la gobernanza y los derechos humanos.

No cabe duda de que el cambio de posicionamiento de la Unión Europea resulta muy significativo después de haber sido un socio estratégico fundamental para los Estados Unidos en el mantenimiento del bloqueo contra Cuba a través de la PC. La reactivación del diálogo político con Cuba en 2008 sin condicionalidad, la aprobación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (EGPES) de junio de 2016 de la alta representante Fe-

derica Mogherini, junto con la suspensión de la Posición Común contra Cuba y su posterior derogación el 6 de diciembre del 2016, abrieron el camino para la firma del primer Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) UE-Cuba el 12 de diciembre de 2016. Además, el ADPC es el resultado del «enfoque global y de acción conjunta» que la alta representante Mogherini imprimió a la EGPEs y a la política exterior de la Unión Europea, acercándose preferentemente a los países de América Latina y el Caribe, incluida Cuba. A este respecto, es preciso tener en cuenta el significado que adquiere para Mogherini el término «global»: no debe entenderse únicamente en el aspecto geográfico, porque también hace referencia al amplio espectro de políticas e instrumentos que promueve la estrategia, centrándose tanto en las capacidades militares y antiterroristas como en las oportunidades de empleo, en unas sociedades inclusivas y en la protección de los derechos humanos. Asimismo, contempla la consolidación de la paz y la resiliencia de las sociedades y los Estados, en Europa y en los países vecinos.

Por esta razón, en la EGPEs se plantea que en el espacio atlántico más amplio, la Unión Europea ampliará la cooperación y establecerá asociaciones más intensas con América Latina y el Caribe, basadas en valores e intereses comunes. Asimismo, desarrollará vínculos multilaterales con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Así pues, tras décadas de que la Unión Europea siguiera a la sombra de la política exterior de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, con la EGPEs de Mogherini se pone en marcha el cambio institucional que desea hacer la Unión Europea en su relación con los países de la región de América Latina y el Caribe, especialmente con Cuba, a fin de establecer asociaciones estratégicas para garantizar un equilibrio en la gobernanza global. Para reforzar esta relación, la Unión Europea apostó en la estrategia global por firmar el «Acuerdo de libre comercio con Mercosur» y «el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba», prestando especial atención a la asociación socioeconómica y al desarrollo de ambas regiones y sociedades al centrarse en reforzar los intercambios de estudiantes, el hermanamiento de ciudades, la investigación, la cooperación y los proyectos técnicos.

A través de esta estrategia, la Unión Europea puede contribuir a la modernización del modelo económico y social que viene realizando el gobierno cubano en el periodo de 2011-2019 (Berg-Rodríguez, 2018), con el objetivo de garantizar la supervivencia del sistema socialista cubano y el bienestar de la sociedad cubana. Sin

embargo, no se han obtenido los resultados esperados durante su implementación: en parte, se ha visto frenada por el bloqueo estadounidense (bloqueo externo) y por el «el lastre de una mentalidad obsoleta, que conforma una actitud de inercia o de ausencia de confianza en el futuro», aspecto que puede ser considerado como doble bloqueo o bloqueo interno (Berg-Rodríguez, 2018: 352).

Por esta razón, el gobierno cubano continúa realizado una lenta pero progresiva transformación económica en la que aborda una mayor apertura económica, junto con el reconocimiento de la propiedad privada y de los nuevos actores económicos. Dentro de estos actores, los empresarios europeos tienen en el ADPC Unión Europea-Cuba una herramienta para contribuir al desarrollo del modelo económico cubano y protegerse de las multas que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos les impone por comercializar con la isla. De esta manera, la Unión Europea podría aumentar su presencia en Cuba y al mismo tiempo en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, podría exportar sus principios y valores a la sociedad latinoamericana e incidir en la gobernanza global y en la protección del medio ambiente.

1. CUBA EN EL CONTEXTO DE LA RELACIÓN BILATERAL UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En el plano regional, tenemos que destacar la celebración en los años 2013 y 2015 de la I y II Cumbre UE-CELAC, convertido en el marco propicio para fomentar una mayor relación bilateral entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC). Igualmente, se convirtió en una plataforma a través de la cual los jefes de Estado de la región de América Latina y el Caribe estimularon a la Unión Europea y el gobierno cubano para seguir avanzado en la negociación del ADPC. Al mismo tiempo, se formuló la voluntad de los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones de colaborar en la creación de una asociación estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe, en especial con Cuba, por constituir la Unión Europea otra opción económica, política y cultural respecto a Rusia en una región considerada el nuevo centro de influencia geopolítica y geoeconómica de China, además de haber sido calificada históricamente como el patio trasero de los Estados Unidos.

En opinión de Martínez y Pérez (2015: 83), «los resultados de la I Cumbre CELAC-EU reafirmaron el cambio en el contexto latinoamericano. Para negociar con la región, los europeos ya no podían obviar a Cuba, porque sus vecinos la apoyaban y presionaban para que no se la excluyera o al menos para que se respetaran sus decisiones». Se puso de manifiesto, además, la necesidad europea de alejarse de sus posturas coloniales ante la aspiración latinoamericana de establecer una relación mutua más fuerte. En este sentido, en ambas cumbres, los jefes de Estado de la región promovieron que los europeos abandonaran el contexto de confrontación mantenido por los Estados Unidos contra Cuba e iniciaran un proceso de diálogo. Este elemento, unido a las transformaciones realizadas por el gobierno cubano y la posición estratégica de Cuba, junto con el posible interés que puede despertar el mercado cubano para los inversionistas europeos, contribuyó a propiciar la negociación, firma y puesta en marcha de manera provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y Cuba.

A este contexto es necesario añadir el acercamiento diplomático entre Cuba y los Estados Unidos producido el 17 de diciembre de 2014, que significó un alivio gubernamental para el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la alta representante frente a los países contrarios a la firma del Acuerdo UE-Cuba, pues quedó de manifiesto que eternos enemigos acercaban posiciones, construyendo un nuevo marco en sus relaciones bilaterales. Sin embargo, este acercamiento no implicó la eliminación del bloqueo económico mantenido por los Estados Unidos contra Cuba.

Irónicamente, y de manera al parecer inesperada, en menos de un año Cuba se había convertido en el centro de atención de los principales países occidentales. Tal vez podría ser una estrategia para estimular una transición política, bien de la mano de los Estados Unidos, bien de la Unión Europea: había donde elegir. Sin embargo, cada uno de los acontecimientos fue recibido con cautela por parte del gobierno cubano y con medianas expectativas por una parte de la sociedad cubana, que ya tenía aprendida la lección de los antiguos países socialistas. Por esta razón, contrario a lo que podría esperarse en el exterior, imágenes parecidas a la caída del Muro de Berlín, la vida social y política en Cuba continuó desarrollándose con una aparente normalidad.

Es necesario sumar a este escenario la reconciliación entre las Iglesias católica y ortodoxa, después de novecientos años, que se

realizó en La Habana en el mes de febrero de 2016, protagonizada por las figuras del papa Francisco, latinoamericano, y del papa Kiril, ruso. Este hecho convirtió a Cuba en uno de los pocos países que un papa había visitado en menos de seis meses y que había recibido la visita simultánea del papa de la Iglesia católica y del papa de la Iglesia ortodoxa para reconciliar ambas religiones. Por tanto, Cuba y América Latina y el Caribe se convirtieron en 2016 en el centro de la reconciliación papal, pues gracias a la iniciativa del papa Francisco y al trabajo del gobierno cubano, se pudo unir a dos sociedades ddividas y castigadas por intereses que están más allá de los religiosos. La reconciliación de ambas religiones en Cuba no fue un hecho casual ni aislado: en el momento en que se ponía fin a un enfrentamiento y distanciamiento religioso histórico entre ambas iglesias, desaparecía también un elemento de enfrentamiento entre Rusia y Occidente. De hecho, América Latina y el Caribe se convirtieron en una región neutral, en la cual Cuba, el único país socialista, sirvió de sede para garantizar este pacto internacional. Al mismo tiempo, el papa Francisco hizo un llamamiento a la sociedad internacional y a la Unión Europea para que realizara una reconciliación con Cuba y para que esta también se reconciliara con la sociedad internacional.

A esta gota de agua del Vaticano, debemos sumar las prerrogativas presidenciales implementadas por Obama para flexibilizar el bloqueo, junto con la visita de dicho presidente de los Estados Unidos a Cuba el 20 de marzo de 2016. Estos elementos, junto con los avances del segundo diálogo político sobre los derechos humanos Unión Europea-Cuba del mes de junio de 2016, se convirtieron en los ingredientes finales para que los Estados miembros respaldarán la derogación de la Posición Común de la Unión Europea contra Cuba y apoyaran la firma del ADPC a fin de comenzar una nueva etapa en las relaciones mutuas y construir un nuevo modelo entre ambas partes, trabajando de forma abierta y transparente con la sociedad y con el gobierno cubano para que este también se pueda abrir a la Unión Europea. Es necesario destacar que, por primera vez, la delegación estadounidense en la Asamblea General de Naciones Unidas se abstuvo de votar a favor del bloqueo económico mantenido por el Congreso de los Estados Unidos contra Cuba, asunto sobre el que la Unión Europea continuó votando en contra.

En este punto, cabría plantear la siguiente pregunta: ¿El cambio de política de la Unión Europea con Cuba se alineaba con el

acercamiento diplomático realizado por los Estados Unidos entre diciembre de 2014 y de 2016 o actuaba de manera independiente? A primera vista, podría decirse que los europeos habían seguido los pasos de los estadounidenses. Sin embargo, cuando con la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump, en enero de 2017, se eliminó la nueva política de vecindad puesta en marcha por Barak Obama, la Unión Europea apostó por seguir reforzando su relación con Cuba en igualdad de condiciones a través de la firma del ADPC en diciembre de 2016 y anunciando su puesta en marcha de manera provisional en noviembre de 2017.

La mejor expresión de la autonomía política de la Unión Europea en su relación con Cuba se puso de manifiesto con la puesta en marcha oficial del ADPC UE-Cuba el 15 de mayo de 2018. De hecho, con la entrada en vigor oficial del Acuerdo UE-Cuba, se puso en marcha el nuevo modelo político de relación mutua, basado en el diálogo político, la cooperación, el comercio y la defensa de los derechos humanos. Por esta razón, en la actualidad los europeos continúan reforzando su autonomía estratégica política y diplomática en su relación con Cuba y con el resto de los países latinoamericanos, defendiendo su posicionamiento político contra el bloqueo estadounidense a Cuba y apoyando las negociaciones de paz en Colombia, la defensa del medio ambiente y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El contexto antes mencionado ha contribuido a acentuar la importancia de la Estrategia Global, al fomentar la autonomía estratégica y el liderazgo internacional de la Unión Europea en el nuevo orden internacional, reforzando el diálogo político y la cooperación comercial en igualdad de condiciones con los países de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, reconoce los valores comunes que comparten los países de ambas regiones, elemento que es fundamental para consolidar la gobernanza global por parte de la Unión Europea. Estos factores han favorecido la firma del Acuerdo de Libre Comercio de la Unión Europea con Mercosur en junio de 2019, así como la celebración en septiembre de 2019 en La Habana del segundo Consejo Conjunto y del primer Comité Conjunto para supervisar la aplicación provisional efectiva del ADPC Unión Europea-Cuba. También cabe destacar el apoyo para concretar y poner en marcha en 2019 el Grupo de Contacto liderado por Noruega con el fin de solucionar el conflicto político en Venezuela a través del diálogo político en igualdad de condiciones y sin injerencia externa.

2. LA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA ALTA REPRESENTANTE MOGHERINI DE 2016

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de Mogherini, como ya se ha mencionado, tenía como objetivo reforzar la relación de la Unión Europea con los países de América Latina y el Caribe, especialmente con Cuba. En este caso, los europeos apostaron por firmar el Primer Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) con Cuba, alcanzando este objetivo estratégico en diciembre de 2016, seis meses después de la presentación de la Estrategia Global de la alta representante Mogherini. Con este paso, la Unión Europea normalizaba las relaciones políticas y de cooperación con todos los países de la región latinoamericana y del Caribe, convirtiendo el ADPC con Cuba en la correa de transmisión a los países en vía de desarrollo para demostrar que se pueden llegar a construir un nuevo marco de relación en igualdad de condiciones y respeto mutuo entre las partes.

Contra todos los pronósticos y después de obtener el visto bueno del Parlamento Europeo, el 7 de noviembre de 2017 la Unión Europea votó contra el bloqueo estadounidense en Naciones Unidas y en el mismo día anunció el comienzo oficial de la aplicación provisional del ADPC Unión Europea-Cuba. Ahora bien, ¿por qué se incluyó la firma del Acuerdo con Cuba en la EGPES? El objetivo central de la alta representante Mogherini y de la Unión Europea era alcanzar el liderazgo en la escena internacional y, para lograr este objetivo, tenían que alejarse de la política exterior que los Estados Unidos marcaban contra la sociedad cubana y latinoamericana. Asimismo, era necesario que la Unión Europea y América Latina y el Caribe consiguieran una mayor autonomía política, de seguridad y economía, que les permitiera a ambos socios modernizar y reforzar su asociación birregional, partiendo de sus intereses comunes.

Por esta razón, la ratificación del ADPC por todos los Estados miembros de la Unión y su entrada en vigor de manera definitiva puede ser uno de los aspectos más importantes en el NMP de relación Unión Europea-Cuba y con América Latina y el Caribe. En la actualidad, está pendiente la ratificación por parte de Lituania. Aunque se esperaba que todos los Estados miembros ratificaran el acuerdo, en el mes de junio de 2019 el gobierno sueco acordó no hacerlo. Sin embargo, a pesar de sus reticencias, en una segunda solicitud de ratificación presentada en el mes de noviembre de 2019,

el Parlamento sueco acabó ratificando el Acuerdo. ¿Qué pasaría si Lituania no ratifica el ADPC Unión Europea-Cuba? ¿Se mantendrá vigente el acuerdo de manera provisional indefinidamente? Desde luego, no podrían entrar en funcionamiento los arts. 29, 35 y 58 del Acuerdo —referentes al lavado de activos, protección consular y buena gobernanza en materia fiscal, respectivamente—, que son competencia exclusiva de los Estados miembros y que no presentan ninguna excepción para su aplicación parcial. En este caso, el Estado miembro que no lo ha ratificado podría seguir asistiendo a las reuniones que realice el Consejo Conjunto en el marco del ADPC en calidad de observador. Por otra parte, el ADPC Unión Europea-Cuba se seguiría aplicando provisionalmente por «tiempo indefinido» en las competencias que son de aplicación exclusiva de la Unión Europea y abarcan los 89 artículos que lo conforman, es decir, el 98 por 100 del ADPC (Berg-Rodríguez, 2018: 254). No obstante, si todos los Estados miembros ratificaran el Acuerdo, se tendría que presentar al Parlamento Europeo para lograr la aprobación de los parlamentarios a fin de que entrara en vigor de manera definitiva. El resto es determinar qué hipótesis tendría más peso: seguir apoyando a la sociedad cubana o sacrificar a la sociedad cubana para establecer una confrontación política contra el gobierno cubano. De aplicarse la segunda hipótesis, la Unión Europea volvería a ponerse detrás de la política exterior de los Estados Unidos y frente a la sociedad cubana. Al mismo tiempo, pondría fin al NMP de relación entre la Unión Europea y Cuba, que se ha creado con la firma y aplicación del acuerdo entre ambas partes.

Lo más importante es tener claro que no bastaba con la aplicación provisional del ADPC Unión Europea-Cuba: se hace necesario comenzar la aplicación definitiva del Acuerdo, siempre que la UE quiera mantener el nuevo modelo político-institucional-jurídico que ha creado en la relación con Cuba, basada en el diálogo político, en la no condicionalidad y el respeto mutuo. De hecho, va a permitir establecer una mejor relación de cooperación y de asociaciones para mejorar la vida de la sociedad cubana y de la sociedad europea de manera eficaz y simétrica. Asimismo, a través del Acuerdo, la Unión Europea puede seguir acompañando la modernización del modelo económico y social que viene realizando el gobierno cubano. Sin duda, es la puerta para que los europeos continúen exportando sus principios y valores a la sociedad cubana, sin realizar ningún tipo de injerencia política en los cambios internos que está llevando a cabo el gobierno cubano.

Por otra parte, los europeos son concededores del gran valor simbólico que tiene Cuba en América Latina y, por tanto, perciben que, aumentando su presencia en Cuba, también obtendrán mayor visibilidad y presencia en los países de América Latina y el Caribe. Por esta razón, el objetivo de la Estrategia Global es mandar la señal a la escena internacional de que Latinoamérica es un socio estratégico e importante para incidir en la gobernanza global, por compartir sus valores y principios, lo cual resulta de vital interés para la Unión Europea y para los propios países latinoamericanos. Este trabajo tendría que ser asumido por el nuevo alto representante Josep Borrell y ejecutado por el Servicio Europeo de Acción Exterior para convencer a los Estados miembros de que la mejor vía para establecer una relación fructífera con Cuba y con América Latina y el Caribe sería a través de la aplicación definitiva del ADPC y reforzando el diálogo político y la cooperación comercial en igualdad de condiciones.

El hecho de que los elementos antes mencionados formen parte de la política exterior de la Unión Europea puede influir positivamente en el aumento de las relaciones de cooperación y comerciales de los europeos en Cuba y con el resto de los países latinoamericanos y caribeños. No debemos olvidar que esta región posee una amplia gama de materia prima, que comprende, entre otros, recursos energéticos e hidráulicos, así como tierras fértiles para el cultivo de alimentos, por lo cual resulta necesaria una aportación de conocimientos que permitan fomentar el desarrollo sostenible y eliminar los niveles de pobreza existentes. La Unión Europea realiza un proceso de europeización con sus vecinos y con sus socios estratégicos que desea ampliar a la sociedad internacional, con la exportación de sus valores y principios. Su objetivo podría ser la creación de una sociedad internacional supranacional, libre de conflictos armados, donde el respeto a las normas sea el eje central en las relaciones entre las partes.

El actual contexto regional puede ser una oportunidad para que la Unión Europea logre configurar una política de seguridad y defensa acorde con el poder normativo que la caracteriza, sin que ello implique que la defensa y seguridad vayan a sustituir a la diplomacia común europea, o a adquirir mayor peso, dentro del ejercicio de su política exterior. Existen los instrumentos necesarios para garantizar el funcionamiento de la DCE, pues cuenta con el respaldo jurídico en los acuerdos y tratados de la Unión Europea, sin olvidar que cada uno de ellos prima el poder normativo que caracteriza la política exterior europea y que al mismo tiempo ha permitido im-

plementar nuevas estrategias para lograr nuevos socios en América Latina y el Caribe.

3. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS DE LA CUARTA VISITA DE LA ALTA REPRESENTANTE MOGHERINI A CUBA

La visita realizada por la alta representante Federica Mogherini a Cuba los días 9 y 10 de septiembre de 2019, junto con la celebración de la primera reunión del Comité Conjunto y la segunda reunión del Consejo Conjunto en la Habana, tenía como principal objetivo reforzar el nuevo modelo político de relación mutua a través del diálogo político y la cooperación, en un momento de retroceso en la relación de Cuba con los Estados Unidos y de tensión con el gobierno sueco por haber revocado la ratificación del Acuerdo Unión Europea-Cuba en el mes de junio del 2019.

En este contexto, la Unión Europea había comenzado a dar los primeros pasos para contrarrestar las sanciones que el bloqueo norteamericano imponía a las empresas europeas que comercializaban con Cuba y con Irán, a través de la implementación del «Reglamento del bloqueo». Es posible que a través de este proceso los tribunales europeos puedan devolver los importes por los que han sido multadas las empresas europeas por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Igualmente, la Unión Europea y otros países podrían volver a presentar una demanda en la Organización Mundial del Comercio contra los Estados Unidos, tal como ya realizó la Unión Europea en 1996, acción que dio paso a la Cumbre de Londres de 1998, en la cual no pudo impedir que los Estados Unidos siguieran multando a las empresas europeas que comercializaban con Cuba. Solo se alcanzó la suspensión del Título III de la Ley Helms Bulton, pero en 2019 se levantó dicha suspensión, lo que afectó directamente el desarrollo y la ejecución de varios proyectos de cooperación, cuyo impacto en la sociedad cubana es directo.

Entre los efectos positivos del nuevo modelo de relación mutua entre la Unión Europea y Cuba, destaca la puesta en marcha desde 2016, de manera informal, del Programa Erasmus+, que ofrece oportunidades para estudiantes y docentes de instituciones de educación superior en cualquier país del mundo para cooperar con los Estados miembros de la Unión Europea y países asociados al programa a través de proyectos de desarrollo de capacidades, progra-

mas conjuntos de máster e intercambio de estudiantes y docentes. Asimismo, en colaboración con UNICEF, en el mes de noviembre de 2017 comenzó a funcionar el Centro de Adolescentes en La Habana Vieja y el Centro para la interpretación de las relaciones culturales Cuba-Europa (Mogherini, 2018: 1). A estas acciones se ha sumado la celebración en toda la isla del Festival de Cine Europeo y la presencia de la Unión Europea en la Feria Internacional del Libro que tiene lugar todos los años en Cuba.

Las relaciones diplomáticas entre ambas partes se han estimulado, respaldadas por las cuatro visitas de la alta representante Federica Mogherini a Cuba desde que ocupó su cargo a finales de 2014 hasta finales de octubre de 2019. En este periodo, lideró la implementación provisional del Acuerdo ante los grupos parlamentarios contrarios a la firma y al comienzo de la aplicación provisional del ADPC Unión Europea-Cuba. Su tercera visita, en enero de 2018, sirvió para poner en marcha la Comisión Conjunta del ADPC, tras recibir el respaldo del presidente Raúl Castro y de quien lo sustituiría unos meses más tarde, Miguel Díaz-Canel, así como del actual ministro de Asuntos Exteriores, Bruno Rodríguez, con objeto de dar inicio al Acuerdo y, de este modo, al nuevo modelo político de relación entre la Unión Europea y Cuba. En efecto, la alta representante ratificó el apoyo institucional europeo al gobierno y a la sociedad cubana, planteando que «en este momento hay quienes intentan aislar a Cuba. Nosotros, los europeos, queremos mostrar, por el contrario, que estamos más cerca que nunca de vosotros, que Cuba y los cubanos no se han quedado ni se quedarán solos. Frente a los que levantan muros y cierran puertas, nosotros los europeos queremos tender puentes y abrir puertas mediante la cooperación y el diálogo» (Mogherini, 2018: 6). Este argumento consolidó el camino para que la Unión Europea continuara apoyando los cambios estructurados por el gobierno y la sociedad cubanos, en el plano político, social y económico. Para alcanzar este objetivo, en la primera reunión del Consejo Conjunto del 15 de mayo de 2018, se acordó iniciar cinco diálogos políticos, enfocados en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva; el control de armas convencionales; la solución a las medidas coercitivas unilaterales; la aplicación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y sobre la defensa de los derechos humanos. Además, se acordó implementar un nuevo programa de cooperación en el campo de las energías renovables.

Los cinco diálogos políticos aprobados en el Consejo Conjunto contribuyeron directamente a reforzar una mayor cooperación

bilateral en aquellos ámbitos en los que los europeos y el gobierno cubano estaban dispuestos a profundizar su relación en el marco del ADPC. Al mismo tiempo, los diálogos aprobados se encuentran recogidos en la primera parte del acuerdo, aunque mantienen una estrecha vinculación con la esfera de la cooperación y del comercio al permitir que la Unión Europea pueda contribuir a la modernización del modelo económico cubano. Igualmente, los diálogos aprobados tienen la capacidad de incidir en la gobernanza regional y global al sentar las bases para trabajar por la paz mundial, el desarrollo sostenible y el medio ambiente.

La cuarta visita a Cuba de Mogherini sirvió para que el Consejo y el Comité Conjunto valoraran y supervisaran los avances alcanzados en los cinco diálogos políticos que fueron aprobados en la primera reunión del Consejo Conjunto. Al mismo tiempo, facilitó la puesta en marcha del Comité Conjunto como el órgano encargado de supervisar y aplicar las decisiones alcanzadas en el Consejo Conjunto para beneficio de la sociedad cubana y para que las acciones del acuerdo estén encaminadas a satisfacer los intereses comunes de la Unión Europea y del gobierno cubano en el marco del ADPC.

Para seguir reforzando el NMP UE-Cuba, la alta representante Mogherini apostó por dejar en un segundo plano las diferencias que habían tenido algunos Estados miembros de la Unión Europea con el gobierno cubano y centrarse en desarrollar el nuevo modelo de relación con el nuevo presidente cubano Miguel Díaz-Canel y con la sociedad cubana. En opinión de los especialistas entrevistados del Servicio Europeo de Acción Exterior (2017), el ADPC era un Acuerdo firmado por la Unión Europea con el Estado cubano y el pueblo cubano con miras a estimular el bienestar del Estado y de la población cubana y, por tanto, eran los cubanos quienes decidían quién era su presidente; los europeos trabajarían con quien lo fuera. Por consiguiente, el paso dado por la alta representante Mogherini era de seguridad y de conocimiento sobre los cambios que se estaban gestionando en el gobierno cubano. A la vez, la alta representante apostaba por que la delegación cubana que fuera designada por el nuevo dirigente cubano estuviera a favor de seguir desarrollando el acuerdo y el proceso de modernización del modelo económico-social en Cuba.

Así pues, la visión de Mogherini planteaba como objetivo central acompañar a la sociedad cubana en el proceso de modernización de su economía y sociedad, que podría seguir abriéndose paso a paso o muy despacio al ritmo de los intereses de los dirigentes cubanos.

Sin duda, prescindiendo de la velocidad a la que se desarrolle el cambio del modelo económico, político y social en Cuba, la Unión Europea y su alta representante habían decidido acompañar a la sociedad cubana en el proceso mediante la implementación de proyectos que contribuyeran directamente a mejorar su bienestar social y a minimizar los impactos negativos que los diferentes procesos (de apertura o cierre económico) pudieran provocar.

Los elementos antes mencionados respaldan el valor estratégico que se otorgó a Cuba dentro de la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016, a través de la cual la alta representante Mogherini trató de asegurar que la relación con Cuba y los países latinoamericanos siguiera creciendo en los años posteriores, con independencia de cuál fuera la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba y los países de América Latina y el Caribe.

4. RELEVANCIA DE LA FIRMA DEL ADPC ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA DE 2016

La realización de la tercera ronda de negociación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Cuba, celebrada en el mes de marzo de 2015, así como el anuncio de la visita a la isla del presidente francés en el mes de mayo del mismo año, brindó al gobierno cubano un contraequilibrio frente al restablecimiento de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Así pues, la Cumbre de las Américas de Panamá, celebrada el 11 de abril de 2015, quedó marcada por el acercamiento diplomático entre Cuba y los Estados Unidos, pero también por el nuevo escenario que se construía entre la Unión Europea y Cuba, recibiendo el apoyo de los países de la región. Este nuevo contexto permitió que el gobierno cubano estableciera una relación con los Estados Unidos dotada de un mayor respaldo regional e internacional, en primer lugar, por el marcado interés estratégico que siempre ha tenido Cuba para los Estados Unidos desde la constitución de las trece colonias.

Según la consideración del presidente estadounidense James Madison, «la posición de Cuba da a los Estados Unidos un profundo interés en el destino [...] de esa Isla que [...] no podrían estar satisfechos con su caída bajo cualquier gobierno europeo, el cual podría hacer de esa posesión un apoyo contra el comercio y la seguridad de los Estados Unidos» (Roig, 1959: I, 30). Por desgracia, este posicionamiento se ha mantenido intacto a lo largo de los años hasta

el presente siglo XXI. Roig prosigue señalando que este posicionamiento se mantuvo tras el triunfo de la Revolución cubana en 1959, a pesar de que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el invierno de 2019 la mayoría de los Estados europeos eran socios estratégicos de los Estados Unidos. Por estos motivos, las empresas europeas no escapan a las sanciones económicas que han impuesto las diferentes administraciones estadounidenses a quienes mantienen relaciones comerciales con la isla, como un mecanismo para impedir que surja un posicionamiento comercial y político de otro país hegemónico en su patio trasero y, de manera especial, en Cuba.

El retroceso sufrido en las relaciones políticas entre Cuba y los Estados Unidos en 2017 reforzó la relevancia de la firma del Acuerdo con la Unión Europea en 2016, cuando la administración estadounidense incrementó su política hostil contra Cuba y los países de América Latina y el Caribe. La firma del Acuerdo y las negociaciones sobre los derechos humanos entre la Unión Europea y Cuba constituyeron un instrumento político-institucional-comercial que equilibró la balanza a favor del gobierno cubano frente a las negociaciones que se realizaron entre los Estados Unidos y Cuba en las esferas política, comercial y de derechos humanos. Al mismo tiempo, dotó a la isla de un importante peso político, tras convertirla en la manzana de la discordia diplomática entre los europeos y los estadounidenses: veinte años después del fin de la Guerra Fría, Cuba continuaba estando en el centro de la geopolítica del sistema occidental. No obstante, durante este tiempo el bloqueo estadounidense permaneció vigente y se reforzó con la activación del Título III de la Ley Helms-Bulton en el año 2019.

Las negociaciones entre la Unión Europea y Cuba, y entre los Estados Unidos y Cuba se realizaron en una especie de igualdad de condiciones y respeto mutuo, por lo cual el gobierno cubano pudo seguir adelante sin que ello implicara hacer nuevos cambios en su política interna y exterior, incluidas concesiones en su soberanía y principios.

El Acuerdo entre la Unión Europea y Cuba puede ser el vehículo idóneo para que la Diplomacia Común Europea (DCE) logre obtener una mayor legitimidad y reconocimiento frente al gobierno cubano y en la región de América Latina y el Caribe, siempre que la Unión Europea no sea ambivalente en su relación con los países de la región y logre configurar un espacio de confianza mutua a través de un diálogo político en igualdad de condiciones. De hecho,

el NMP Unión Europea-Cuba puede ser replicado en su relación con América Latina y, a través de esta fórmula, reforzar su relación birregional. Asimismo, puede ser el instrumento para que la Unión Europea obtenga el anhelado papel que siempre ha deseado en el plano internacional, pues ha surgido la oportunidad de ocupar el vacío político y económico que la nueva política exterior de los Estados Unidos está dejando en la región de América Latina y el Caribe. Este escenario puede ser el marco propicio para negociar e implementar acciones gubernamentales que refuercen las relaciones diplomáticas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en respuesta al nuevo contexto internacional.

Sobre este punto, la alta representante Mogherini (2019), al finalizar el Segundo Consejo Conjunto, recalcó: «Nuestra reunión de hoy también llega en un momento importante en nuestra asociación con América Latina y el Caribe en su conjunto. Hemos redefinido nuestra política con una Comunicación que se titula “Aunar fuerzas para un futuro común”. Cuba es un socio clave para nosotros, tanto en el contexto bilateral como en el regional, sobre todo porque puede servir de puente entre América Latina y los países del Caribe». Esta nueva realidad brindará la posibilidad de que ambas partes sigan implementando proyectos que estimulen «la promoción del desarrollo sostenible inclusivo», fortaleciendo «el crecimiento económico, la creación de empleos, la protección y cohesión social y la protección del medio ambiente».

Para alcanzar los objetivos mencionados, se deben cumplir con los principios recogidos en el art. 16 del ADPC, en el que se regula que el papel fundamental de la cooperación es «apoyar y complementar los esfuerzos de las partes para poner en práctica las prioridades establecidas por sus propias políticas y estrategias de desarrollo» a través del diálogo político. De este modo, la Unión Europea y el gobierno cubano garantizan que no exista interferencia por parte de los actores recogidos en el Acuerdo —esto es, según el art. 19, las instituciones gubernamentales cubanas o las entidades públicas que estas hayan designado; las autoridades locales a diferentes niveles; las organizaciones internacionales y sus agencias; las agencias de desarrollo de los Estados miembros de la Unión Europea; y la sociedad civil, incluidas las asociaciones científicas, técnicas, culturales, artísticas, deportivas, de amistad y solidaridad, las organizaciones sociales, los sindicatos y las cooperativas— y que deseen colaborar en cualquiera de las esferas que abarca la cooperación. Las propuestas se presentan en el marco del Consejo Conjunto, que analizará

si abre o no un diálogo político al respecto. En caso afirmativo, el diálogo político será realizado por el Comité Conjunto puesto en marcha el 9 de septiembre de 2019, integrado por miembros del Servicio Europeo de Acción Exterior y el gobierno cubano en sus diferentes niveles. Mediante este proceso se pretende garantizar la armonización, la alineación y la coordinación entre los donantes para que su actuación responda a los objetivos del Acuerdo y a las funciones propias de la cooperación.

Por otra parte, los principios recogidos en el art. 16 del ADPC estimulan la visualización de la UE y de Cuba en la región de América Latina y el Caribe a través de la cooperación bilateral como regional y complementaria, reforzando la cooperación triangular que realiza Cuba con los países de la región con la formación de profesionales en su territorio y con el envío de profesionales a los países que lo requieran. Este mecanismo constituye un factor de ayuda al desarrollo por parte de Cuba a los países de la región, aunque también es una forma de exportar los valores y principios de la Revolución cubana hacia todos los países que reciben dicha ayuda.

La puesta en marcha del Comité Conjunto permitirá la supervisión del marco jurídico ajustado al Acuerdo y la implementación de las modalidades y procedimientos recogidos en el art. 18, en el que se intenta fomentar «la asistencia técnica y financiera, incluyendo la realización de un diálogo e intercambios de opiniones y de información como medios para contribuir a los objetivos del Acuerdo» a fin de «promover y completar las estrategias y políticas de desarrollo establecidas por el Gobierno cubano» y con la clara estrategia de insertar a Cuba dentro de los diferentes procesos de cooperación que realiza la Unión Europea en la región de América Latina y el Caribe, como un socio principal para desarrollar la cooperación regional, recogida en el art. 59 del ADPC entre la Unión Europea y Cuba. Por consiguiente, el art. 18 en su conjunto puede ser una ventana para que el gobierno cubano acceda a nuevos fondos destinados a la cooperación al desarrollo, al estar fuera de la órbita de los Estados Unidos. Sin embargo, se desconoce cuál será la reacción europea y de los órganos regionales de América Latina y el Caribe para reforzar su asociación estratégica y hacer frente a las medidas proteccionistas implementadas por el presidente Trump contra la región y, en especial, contra Cuba.

Para alcanzar este objetivo, la Unión Europea, como primer proveedor de ayuda oficial al desarrollo y el tercer socio comercial

en la región, debería apostar por reforzar la cooperación triangular con Cuba en los sectores que brinden a los países latinoamericanos y caribeños un mayor desarrollo sostenible y autonomía económica a fin de estimular indirectamente la integración regional. Sin embargo, los líderes políticos de la región no parecen darse cuenta de las posibilidades geopolíticas que supondría una integración en América Latina y el Caribe frente a la política exterior que implementan hacia ellos los Estados Unidos y la Unión Europea. Lamentablemente, en el siglo XXI, los intereses políticos y comerciales de una parte de los países latinoamericanos como Colombia, Perú y Chile en su relación con los Estados Unidos tienen mayor peso que los beneficios políticos, económicos y sociales que se podrían generar con una integración regional. Estos beneficios se recogieron en la Declaración de Caracas (2011), origen de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en cuyo punto 21 se planteaba que esta debía avanzar «en el proceso de integración política, económica, social y cultural, haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos».

5. REFLEXIONES FINALES

Como ya se ha señalado, con la firma y aplicación provisional del ADPC Unión Europea-Cuba, los europeos se alejan de la política exterior que mantienen los Estados Unidos contra Cuba y se consolidan como un importante actor a escala global. Y se acercan a los países de América Latina en la gestión del liderazgo del nuevo orden internacional. La Unión Europea tiene la oportunidad de ocupar el vacío político y económico que la nueva política exterior de los Estados Unidos puede dejar en la región latinoamericana y caribeña. En efecto, la firma del ADPC Unión Europea-Cuba supone un contrapeso político y económico para el gobierno cubano porque que permite hacer frente al bloqueo estadounidense y contribuye a aumentar el valor moral y simbólico de Cuba en la escena internacional. Por estas razones, puede ser el vehículo idóneo para que la diplomacia común europea obtenga una mayor legitimidad y reconocimiento ante el gobierno cubano y la región de América Latina y el Caribe si es capaz de diseñar un mejor espacio de cooperación en la región y, al mismo tiempo, crear una nueva relación diplomática entre las partes que le permita promover los derechos humanos y los cambios en Cuba.

En definitiva, la firma y la aplicación provisional del primer Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y Cuba es una respuesta al llamamiento realizado por la sociedad internacional y, especialmente, por el papa Francisco para que el mundo se reconcilie con Cuba y Cuba con el mundo. Para el gobierno cubano, el anuncio de la aplicación provisional del ADPC realizado por la Unión Europea fue un símbolo y un reconocimiento de la resistencia del sistema socialista y de la sociedad cubana. Los cinco diálogos políticos puestos en marcha en el primer Consejo Conjunto Unión Europea-Cuba son un triunfo y un vehículo moral de los socios en la escena internacional. Sin duda, es una declaración de intenciones para incidir, con el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, en el desarrollo sostenible de los países de la región de América Latina y el Caribe, y en la gobernanza global. Por último, es necesario resaltar que su alcance jurídico y su aplicación sobrepasan las fronteras de ambas partes e inciden en la integración regional de América Latina y el Caribe, y en los diferentes organismos internacionales en que ambas partes son firmantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERG-RODRÍGUEZ, A. (2018): *El nuevo modelo político de relación UE-Cuba: El paso de la Posición Común al Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación Unión Europea-Cuba y su aplicación (2014-2019)*, tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- (2019): «Rol de la UE en la era de los Muros: Oportunidades para la diplomacia común europea con Cuba en la etapa post-Obama», en N. CORNAGO, et al. (eds.), *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 586-600.
- CELAC (2011): *Declaración de Caracas*. Disponible en http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf.
- CERNÝ, F. (2013): «La UE ante el desafío de Cuba (1988-2013)», en K. DEMBICZ, *Cuba ¿quo vadis?*, Centro de Estudios Latinoamericanos, CESLA, Universidad de Varsovia.
- COMISIÓN EUROPEA, SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2019): *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*. Disponible en https://ec.europa.eu/europeaid/comunicacion-conjunta-al-parlamento-europeo-y-al-consejo-la-union-europea-america-latina-y-el-caribe_es (consultado el 26 de septiembre de 2019).

- DELEGACIÓN DE LA UE EN CUBA (2017): *Cuba y la Unión Europea*. Disponible en https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/649/cuba-y-la-uni%C3%B3n-europea_es (consultado el 20 de septiembre de 2019).
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2016): Art. 86.4, L 357 I/3, 13 de diciembre de 2016.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): «Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del art. J.2 del Tratado de la Unión Europea sobre Cuba» (96/697/PESC).
- DÍAZ BARRADO, C., y MORÁN BLANCO, S. (2018): «Las relaciones Cuba y Unión Europea: el comienzo de una gran amistad», en R. BERMEJO GARCÍA y C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El Derecho Internacional en un mundo cambiante: entre el inmovilismo y la ruptura*, Anuario Español de Derecho Internacional, núm. 34, Liber Amicorum.
- EUR-LEX (1996): «Reglamento (CE) núm. 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella». Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31996R2271>.
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION (2016): «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea», junio. Disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf (consultado el 1 de febrero de 2018).
- «Informe Central al 7.º Congreso del Partido Comunista de Cuba», presentado por el primer secretario del Comité Central, general de Ejército Raúl Castro Ruz, La Habana, 16 de abril de 2016, año 58 de la Revolución» (2016). Disponible en http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/04/17/informe-central-al-vii-congreso-del-partido-comunista-cuba/#.WB_QuBMa6t0 (consultado el 18 de septiembre de 2019).
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, C., y PÉREZ BENÍTEZ, S. (2015): «Relaciones Cuba-Unión Europea (1959-2014) desde un enfoque histórico», *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 122-123 (abril-diciembre).
- MOGHERINI, F. (2018): «La Unión Europea y América Latina: socios en un mundo multilateral», Conferencia magistral de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea, en el Aula Magna del Colegio San Gerónimo de la Universidad de La Habana. La Habana, 3 de enero de 2018. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20180105_mogherini_conferencia_magistral_uh_cuba.pdf (consultado el 19 de marzo de 2018).
- (2019): «Declaraciones de la Alta Representante/Vicepresidenta durante la apertura de la 2.ª reunión del Consejo conjunto Unión Europea-Cuba». La Habana, 9 de septiembre de 2019. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_mk/67125/Declaraciones%20de%20la%20Alta%20Representante/Vicepresi-

denta%20tras%20la%202a%20reuni%C3%B3n%20del%20Consejo%20conjunto%20Uni%C3%B3n%20Europea%20-%20Cuba.

OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA (2018): *Ficha país Cuba*. Disponible en https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/ficha_pais_-_cuba_mayo_2018.pdf (consultado el 20 de septiembre de 2019).

«Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social Del Partido y la Revolución aprobados en el 6.º Congreso del PCC» (2011). Disponible en <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf> (consultado el 16 de septiembre de 2019).

ROIG, E. (1959): *Los Estados Unidos contra Cuba Libre*, La Habana, Editorial Oriente.

UTRIKESDEPARTEMENTET (2019): «Återkallelse av proposition 2017/18:285 Avtal om politisk dialog och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kuba, å andra sidan». Disponible en <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2019/06/skr.-201819149/> (consultado el 26 de septiembre de 2019).

LA HUELLA DEL G20 EN LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ivette ORDÓÑEZ NÚÑEZ

INTRODUCCIÓN

Marcados por el final de la Guerra Fría, los últimos lustros del siglo pasado fueron particularmente un periodo de reflexión a escala global. Nuevas formas de acercamiento entre Norte y Sur se fueron manifestando por parte de distintos actores. Algunos líderes políticos como el alemán Willy Brandt fueron visionarios, al impulsar formalmente una Comisión sobre Gobernanza Global en 1992, con la intención de generar nuevas perspectivas de cooperación mundial. Otros actores como la Unión Europea (UE) y algunos Estados-nación también dieron pasos, creando una atmósfera política de acercamiento entre regiones u otros actores. La globalización hacía constatar día a día que problemáticas como la seguridad o el medio ambiente no se limitaban a algunos Estados-nación, sino que las fronteras se difuminaban, dando lugar a un escenario interdependiente ávido de coordinación.

Ante una nueva dinámica de acercamiento político, cabe destacar la que surge entre la Unión Europea con América Latina y Caribe (ALC) en 1999. Ese año se lleva a cabo en Río de Janeiro un encuentro formal entre las dos regiones y se establece una «Asociación Estratégica» con el objetivo de buscar un mejor acercamiento a través del diálogo político, el comercio y la cooperación, para lo

cual se instaura un mecanismo de cumbres bianuales entre ambas regiones¹. En ese mismo año 1999 surge una iniciativa de otro orden como consecuencia de una crisis financiera en Tailandia y su consiguiente contagio en Asia: la creación del G20 de Finanzas, una agrupación global formada por diecinueve países (tres de ellos latinoamericanos), y la Unión Europea, representantes de dos tercios de la población del planeta, el 85 por 100 del PIB mundial y el 80 por 100 del comercio global². Este primer grupo impulsado por Estados Unidos, Canadá y Alemania fue representado por sus respectivos ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales, buscando establecer un mecanismo informal de diálogo macroeconómico entre países «sistémicamente importantes» para lo cual se estableció una rotación de encuentros anuales.

Ambas iniciativas fueron afianzándose y se mantuvo un diálogo permanente hasta que la crisis financiera de 2008 forzó una vez más a dar nuevos pasos. El G20 de Finanzas se convertiría en el G20 de líderes políticos, lo que supuso un salto cualitativo de gran trascendencia puesto que se apelaría a las máximas autoridades políticas en aras de una gobernanza financiera y económica. El hoy en día conocido G20 está formado por líderes políticos, capaces de debatir y consensuar medidas de envergadura global. Cabe destacar que la Unión Europea desempeñó un papel protagónico en ese nuevo G20 de líderes políticos, pues no solo impulsó el primer encuentro entre los líderes del G20, sino que también esbozó las grandes líneas de la agenda mundial por las que el grupo iría avanzando.

La Unión Europea, además de gestionar las consecuencias económicas y políticas de la crisis financiera en el continente europeo, dio un paso más en su dimensión exterior, colaborando estrechamente con el continente latinoamericano al acordar la creación de la Fundación UE-ALC en 2010. El objetivo de esta iniciativa era reforzar los lazos entre ambas regiones con el fin de avanzar en el conocimiento mutuo. Sin embargo, el avance cualitativo llegaría en 2016, cuando la entonces alta representante de la política exterior de la Unión Europea, Federica Mogherini, decidió ampliar la cooperación con América Latina y el Caribe, subrayando la necesidad de

¹ FUNDACIÓN UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Fundación EU-LAC). Información disponible en <https://eulacfoundation.org>.

² El G20 está integrado por Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

establecer asociaciones más intensas, basadas en valores e intereses comunes. Al respecto, se observa que, si bien tanto la Unión Europea como el G20 han puesto en marcha una renovada dimensión de cooperación internacional con mecanismos distintos, la influencia entre ambos resulta innegable.

El presente estudio intenta dilucidar cómo está influyendo a los miembros eurolatinoamericanos ser parte del G20, de qué manera se manifiesta la condición de ser parte de este autoproclamado grupo en la Asociación UE-ALC. Asimismo, se analizarán brevemente las perspectivas que se vislumbran a futuro para dicha Asociación como consecuencia de la participación en el G20.

1. LA INFLUENCIA DE LOS ACUERDOS DEL G20 EN LA DIMENSIÓN UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En 2019 tanto el G20 (en su primera modalidad como G20 de Finanzas) como la Asociación estratégica UE-ALC cumplieron veinte años de vida y se pueden observar algunos paralelismos. Si bien es cierto que en el G20 no se comparten valores y no existe una carta fundacional, los integrantes convergen para dialogar y negociar políticas a gran escala, por lo que su poder es abrumador. Sus integrantes provienen de distintos continentes con diversas formas de gobierno (democracias, monarquías, regímenes autoritarios, etc.), lo que no impide que este autoproclamado grupo, que carece de secretaría permanente, sea capaz de llegar a acuerdos y poner en marcha medidas tomadas con consenso, las cuales son reflejadas en las declaraciones de las cumbres. Estas medidas son ejecutadas por organismos internacionales como la OCDE, el CEF o el FMI, entre otros. En eso reside su poder y, por consiguiente, ser parte de este grupo no es baladí, pues supone una influencia innegable en la dimensión internacional. Conviene resaltar ahora que casi la mitad de los miembros del G20 son integrantes de la UE-ALC (Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, México, Brasil, Argentina, la UE y España)³.

A lo largo de once años de vida (2008-2019), el G20 ha trascendido su papel de agrupación preocupada por la coordinación, vigi-

³ España no es miembro, sin embargo, ostenta la categoría de «invitado permanente» del G20 desde 2008.

lancia y regulación de un sistema financiero y económico globalizado para mirar más allá y abarcar nuevas áreas, como la seguridad alimentaria, la financiación del cambio climático, la modernización fiscal global, la digitalización, el desarrollo o las infraestructuras, entre muchas otras. El G20 se ha dado cuenta de que su interdependencia no debe quedar restringida al ámbito financiero-económico, sino que ha de afrontar desafíos innumerables, y esta percepción le ha obligado a iniciar una reflexión global encaminada a establecer nuevas pautas para lograr una mejor gobernanza mundial.

Estas pautas suelen ser debatidas a lo largo de cada presidencia del G20, en las que todos los miembros interactúan. En esta dinámica, la Unión Europea, como miembro pleno, ha destacado por participar activamente en el proceso, aportando una óptica reguladora en sus propuestas y mostrando siempre una abierta preocupación por apoyar y reforzar mandatos de Naciones Unidas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o los Acuerdos de París, tanto en el propio seno europeo como en el marco del G20. Esta participación activa de la Unión Europea en la plataforma del G20 no solo le ha permitido aportar su visión reguladora, sino además adoptar medidas, iniciativas e ideas gestadas en el seno del grupo, propuestas por distintos miembros, que consiguen materializarse gracias a las instituciones u organismos que las ponen en práctica. En la comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de abril de 2019 que tiene como título «La Unión Europea, América Latina y el Caribe: Aunar fuerzas para un futuro común» (Comisión Europea, 2019), se puede apreciar la huella del debate y las medidas gestadas a lo largo del proceso del G20 en el renovado lenguaje europeo hacia el continente latinoamericano. En dicho documento, algunas cuestiones como la lucha contra la corrupción en las relaciones eurolatinoamericanas, la transparencia en el ámbito fiscal, el intercambio de información o incluso cuestiones específicas climáticas como la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina son un claro eco del debate global mantenido en el G20.

Ahora bien, es pertinente resaltar que, a diferencia del G20, la Unión Europea manifiesta su voluntad por fomentar una relación estrecha con América Latina y el Caribe basada en valores e intereses comunes. La Comunicación presentada confirma la necesidad de establecer una asociación en aras de la prosperidad, de la democracia, de la resiliencia, además de subrayar la exigencia de conseguir una gobernanza mundial eficaz. Entre los muchos puntos detallados a favor de la mejora de las relaciones en distintas áreas,

el apartado sobre una «Asociación en aras de la democracia» afirma que «la democracia y los derechos humanos constituyen el núcleo de la asociación UE-ALC», para cuya consecución no basta con promover la igualdad de género, capacitar a la sociedad civil o apoyar las instituciones públicas eficaces, sino que además es imprescindible luchar de modo específico contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Estos mismos temas fueron previamente debatidos en la mesa del G20. En 2014 la presidencia australiana del grupo propuso promover la adopción de los «principios anticorrupción» a través de una serie de medidas para combatir la corrupción a escala mundial, concretamente, actuando sobre las empresas fantasmas, las jurisdicciones secretas y las operaciones destinadas al lavado de dinero. En ese debate, China manifestó su rechazo a la adopción de dichos principios, porque no quería asumir un compromiso dentro de su territorio que viniese desde «fuera» (Ordóñez Núñez, 2017: 107), pero finalmente cedió. Los principios fueron aceptados por todos los miembros. A diferencia del G20, donde cada miembro lleva a cabo su negociación e intenta cumplir los compromisos adquiridos por propia voluntad, la Unión Europea aboga por una modernización y mejora de las relaciones eurolatinoamericanas partiendo de nuevos elementos. Tal es el caso de los Acuerdos de Asociación con Chile y México que están en proceso de modernización desde 2017, en los cuales la transparencia y la lucha contra la corrupción constituyen, hoy en día, una parte sustancial de las negociaciones.

Asimismo, se observa que el tema de la financiación del terrorismo entró por primera vez en la agenda global del G20 en noviembre de 2015, cuando la presidencia turca lo introdujo debido a la petición expresa de Francia. Tan solo un par de días antes de la Cumbre de Antalya en Turquía, los atentados terroristas de París propiciaron que los líderes del G20, incitados por la Unión Europea, adoptaran una Declaración unánime sobre la lucha contra el terrorismo, donde se subrayaba la importancia de ser solidarios y de cooperar en el intercambio de información. Ese fue el primer gran paso a escala global que promovió la revigorización del Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF, por sus siglas en inglés) para que estudie y elabore nuevas normas específicas contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

Por otro lado, en la misma Comunicación antes referida, la Unión Europea, en su apartado de «Asociación en aras de la re-

silencia», señala que para fomentar un crecimiento y abordar la desigualdad, es necesario que ambas regiones refuercen la cooperación en materia fiscal. El documento señala específicamente: «Ambas regiones deben seguir cooperando para garantizar la futura aplicación de normas mundiales en evolución en materia de transparencia, así como el intercambio de información, fiscalidad justa y normas mínimas contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios». Precisamente, las nuevas normativas fiscales fueron impulsadas por los líderes del G20 en 2012, decidiendo abordar la evasión y elusión fiscal. La OCDE fue el organismo señalado por el G20 para llevar a cabo la ingente tarea, contando con el respaldo de la presidencia rusa en 2013, que incluyó en su agenda la necesidad tanto de establecer un intercambio automático de información (sin previo requerimiento) como de que las multinacionales fuesen gravadas donde se realizaran las actividades económicas.

En la actualidad, la OCDE continúa el arduo trabajo normativo fiscal global, aunque se debe subrayar que en el dossier dedicado al intercambio automático de información, tanto la Ley FATCA de Estados Unidos como las directivas de la Unión Europea han influenciado notablemente el diseño e impulso de esta normativa mundial (Ordóñez Núñez, 2017: 133). La Unión Europea, miembro protagónico de la alianza eurolatinoamericana, muestra su poder normativo, así como su influencia e inspiración en otras dimensiones. No obstante, en lo que concierne al dossier sobre el fenómeno de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), el organismo ha creado el grupo de trabajo G20/OCDE, dedicado especialmente a este asunto, pues se trata de una práctica habitual de muchas multinacionales que se sirven de lagunas fiscales del sistema internacional para seguir estrategias de planificación impositiva que, si bien no son ilegales, sí han conducido a una elusión fiscal. Se vislumbra, por tanto, una fuerte presencia de los miembros del G20 en el diseño y modernización de normativas fiscales de carácter global. Los miembros eurolatinoamericanos que forman parte del G20 se sitúan en una posición aventajada en el ámbito de las relaciones mutuas, puesto que su participación en las altas esferas normativas les otorga un *savoir-faire* imprescindible en la armonización y regulación política birregional.

Asimismo, las políticas climáticas son parte sustancial de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Concretamente, el Acuerdo de París, adoptado en 2015, ha suscitado la creación de un programa específico de la Unión Europea en 2018

dedicado a los países del G20 para contribuir y respaldar sus respectivos esfuerzos con el fin de que cumplan el compromiso adquirido. La Comunicación anteriormente referida, en su apartado dedicado a la «Asociación para una gobernanza mundial eficaz», subraya claramente la importancia de avanzar en la gobernanza multilateral en materia de clima y medio ambiente dentro de las relaciones UE-ALC, afirmando que «la futura cooperación internacional puede basarse en las experiencias de iniciativas» como la aportada por el programa de Alianzas Estratégicas de la Unión Europea para la Implementación del Acuerdo de París (SPIPA, por sus siglas en inglés)⁴.

Dicho programa europeo establece una colaboración con los miembros del G20 (no europeos), por lo cual trabaja estrechamente con México, Argentina y Brasil (países clave en la red eurolatinoamericana) buscando facilitar el intercambio de políticas climáticas y buenas prácticas, promover la cooperación e inversión bilateral y contribuir a mejorar la conciencia pública. En este sentido, se observa además que iniciativas gestadas en el G20 en este ámbito complementarían las políticas medioambientales. Recientemente, la presidencia japonesa del G20 en 2019 situó la preservación del medio ambiente marino como una prioridad en su agenda. En la Declaración de Osaka, adoptada por los líderes del G20, se señala el acuerdo global para impulsar medidas que detengan los desechos plásticos marinos, acordando la Osaka Blue Ocean Vision, que tiene como meta llegar a nivel cero de contaminación plástica en 2050. Esta iniciativa intenta ir más allá del G20, pues Japón está llevando a cabo una Iniciativa Marina con el fin de apoyar a los países en desarrollo en la puesta en marcha de sus políticas medioambientales marinas.

2. LA PERTENENCIA AL G20

Lejos de ser un obstáculo, pertenecer al G20 puede verse como un aspecto muy positivo en las relaciones internacionales. Prácti-

⁴ El programa Alianzas Estratégicas de la Unión Europea para la Implementación del Acuerdo de París (Strategic Partnershipss for the Implementation of the Paris Agreement) fomenta colaboraciones entre administraciones nacionales y subnacionales, comunidades empresariales, la academia y actores de la sociedad civil. En este Programa colaboran la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior, además de los fondos del Ministerio del Medioambiente alemán y la implementación de la Agencia Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

camente la mitad de los miembros de ese grupo forman parte de la Asociación UE-ALC, por lo que se sitúan en el más alto nivel informal de configuración política global. El multilateralismo que encarna hoy en día el G20 se ve traducido en una plataforma de debate político capaz de consensuar e impulsar medidas que van desde el ámbito financiero hasta llegar a otras áreas como la seguridad o el clima. Más allá de ser considerado un grupo de élite, el G20 puede verse como una fuente de creación, un generador de iniciativas capaces de ser transpuestas a otros miembros de la comunidad internacional. De ahí la importancia de pertenecer a él, pues acordar y adoptar iniciativas en su seno constituye *per se* una participación activa que aspira a una gobernanza mundial.

La Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo «La Unión Europea, América Latina y el Caribe: Aunar fuerzas para un futuro común» enfatiza la importancia de fortalecer un multilateralismo eficaz para que siga siendo «un objetivo central de la asociación UE-ALC» (Comisión Europea, 2019: 12). A futuro, se prevé que esta asociación aúne fuerzas para intensificar la cooperación en materia de paz y seguridad, avance en materia climática y medioambiental, lidere la aplicación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, apoye la reforma de la OMC y refuerce la resiliencia macroeconómica mundial.

En esta óptica, ser parte del G20 presupone perspectivas alentadoras para los miembros eurolatinoamericanos. Por ejemplo, el refuerzo de la resiliencia macroeconómica mundial que plantea la Comunicación es la columna vertebral de la propia existencia del G20, mientras que las reuniones periódicas de sus respectivos ministros de Finanzas y la creación de organismos de estabilidad financiera y supervisión respaldan la resiliencia de una economía globalizada. Asimismo, la tan necesaria reforma de la OMC para modernizarla, propugnada por Francia y Alemania, concierne sustancialmente a los miembros del G20, que representan el 80 por 100 del comercio global. Los europeos desean un sistema basado en normas que evite tendencias proteccionistas y que funcione correctamente tanto en la supervisión como en la resolución de litigios. Una reforma de la OMC consensuada por el G20 tendría la voz de los eurolatinoamericanos, que también aspiran a contar con una renovada organización mejor adaptada al nuevo escenario mundial.

Los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) han entrado formalmente en la agenda del G20 en 2015 debido a la petición por

parte de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN en sus siglas en inglés) de Naciones Unidas. La Red hizo un llamamiento al grupo de liderazgo gracias a su ventaja comparativa, ya que cuenta con grupos de trabajo especializados que el propio G20 ha creado a lo largo de los años, así como con mecanismos específicos para la consecución de los ODS. En 2017, la presidencia alemana del G20 impulsó un «Mecanismo Voluntario de Aprendizaje Paritario» entre sus integrantes con el fin de compartir experiencias y lecciones aprendidas respecto a los ODS⁵. Asimismo, se recuerda que los ODS son especialmente importantes para los países latinoamericanos, debido a que objetivos como erradicar la pobreza y el hambre y mejorar la educación o la salud forman parte fundamental de sus políticas prioritarias. Miembros como México, Argentina y Brasil pueden compartir su *savoir-faire* con el resto de los integrantes latinoamericanos de la Asociación.

3. REFLEXIONES FINALES

El nuevo ímpetu que están tomando las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se sitúa en un contexto internacional complejo. Estados Unidos y China son los socios comerciales principales de la región latinoamericana, por lo que las tensiones que existen entre ellos conllevan consecuencias negativas para la región, provocando con frecuencia ralentización del comercio, volatilidad de los mercados financieros y endeudamiento. Sin embargo, aunque los desafíos son mayúsculos, en la actualidad algunas plataformas como la del G20 se presentan como un instrumento valioso para encauzar las grandes líneas de la asociación birregional. La gestión de problemáticas globales, la búsqueda de consensos y la puesta en marcha de innumerables iniciativas han sido líneas que el G20 ha sabido explorar y desarrollar en un escenario ávido de coordinación mundial. Este despliegue está involucrando a los miembros eurolatinoamericanos, quienes desde hace poco más de una década tienen una voz más alta en la esfera política internacional.

⁵ La consecución de los ODS por parte del G20 es una línea de observación muy importante para algunos organismos internacionales. En septiembre de 2019, la OCDE y la UNDP publicaron un informe específico al respecto titulado «G20 contribution to the 2030 Agenda», donde se observan los progresos realizados por los miembros, así como el camino a futuro para su realización. Véase: <http://www.oecd.org/publications/g20-contribution-to-the-2030-agenda-db84dfca-en.htm>.

Un nuevo capítulo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe puede allanar el camino hacia un mejor entendimiento no solo birregional, sino también regional. La disonancia conocida entre México, Argentina y Brasil en el seno del G20 no ha hecho más que constatar la ausencia de una alineación política basada en valores. La Unión Europea pretende abiertamente que la nueva Asociación ocupe un lugar más destacado a escala mundial que sea capaz de mejorar el suministro de bienes públicos mundiales, además de llegar con posiciones conjuntas a foros multilaterales. En este sentido, el peso de los eurolatinoamericanos en foros como el G20 podría verse no solo mejorado, sino que podría representar una opción armoniosa de la gobernanza mundial, basada en valores que comparten los miembros de la Asociación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN EUROPEA (2019): «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea. América Latina y el Caribe: Aunar fuerzas para un futuro común». JOIN/2019/6 final. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52019JC0006>.
- ORDÓÑEZ NÚÑEZ, Ivette (2017): *El G20 en la era Trump. El nacimiento de una nueva diplomacia mundial*, Madrid, Ed. Catarata.

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA EN EL DIÁLOGO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Mariano JABONERO BLANCO

INTRODUCCIÓN

La educación, la cultura y la ciencia son los elementos que con mayor fuerza y sostenibilidad vertebran y cohesionan a la comunidad iberoamericana. De hecho, así fue reconocido en la primera Cumbre UE-ALC, celebrada en 1999 en Río de Janeiro, en la que la educación fue señalada como uno de los ejes principales de la asociación estratégica entre ambas regiones.

Para la OEI, estos objetivos comunes son nuestra razón de ser porque las políticas públicas y los programas regionales que hemos impulsado han hecho posible que millones de iberoamericanos hayan accedido a la educación y a la cultura, que cientos de miles de docentes hayan mejorado sus competencias profesionales, o que se hayan puesto en marcha programas pioneros para la movilidad académica entre estudiantes y profesores universitarios de nuestra región.

Pero es importante tener en cuenta que, para alcanzar los objetivos de nuestra organización, aprobados bianualmente en cada

programa presupuesto por los ministros de Educación de la región y enmarcados en el ODS 4 de la Agenda 2030, es imprescindible el trabajo conjunto de los Estados iberoamericanos, así como el diálogo permanente entre la OEI y otros actores presentes en la región, como son la UNESCO, la Unión Europea, la CEPAL o la OCDE. En ese sentido, el establecimiento de diálogos y alianzas con las diferentes instituciones de la región se encuentra en el corazón de la OEI desde su fundación, hace ahora setenta años. Esta prioridad también figura en la Agenda 2030 con la que se alinea la acción cooperadora de la OEI.

De hecho, la propia Agenda 2030 recoge expresamente esta idea de aunar esfuerzos y trabajar de forma conjunta en la movilización de recursos que persigan objetivos comunes en el ODS 17. Este ODS destaca la necesidad de «Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible» para lograr el resto de los objetivos de la Agenda y llama a todos los actores (gobiernos, sector privado, sociedad civil...) a crear alianzas inclusivas a escala global, regional, nacional y local, construidas «sobre principios y valores, una visión compartida, y metas compartidas, que coloquen a la gente y al planeta en el centro».

El ODS 17 remarca la idea del trabajo conjunto y coordinado y, además, menciona otros factores que desde la OEI se consideran igualmente esenciales:

— La coherencia de políticas y normativas por parte del sector público para que las políticas en ciertos ámbitos no vayan en detrimento de los objetivos perseguidos en las agendas de cooperación sostenible y la Agenda 2030 (Metas 17.13; 17.14; 17.15).

— La necesidad de mejorar los sistemas de medición y la creación de indicadores que vayan más allá del PIB y que ofrezcan datos que permitan medir los progresos teniendo en cuenta factores como la equidad y colocando a la gente en el centro (Meta 17.18; 17.19).

1. EL PAPEL DE LA OEI EN EL DIÁLOGO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON LA UNIÓN EUROPEA

La coherencia de políticas, la mejora de sistemas de medición, la cooperación entre pares o la demanda soberana son temas cruciales, especialmente en la región iberoamericana, y forman parte del reciente concepto sobre desarrollo en transición en nuestra región

(*Development in Transition*) promovido por la CEPAL, la OCDE y la Unión Europea¹.

En torno a esta idea de desarrollo en transición en América Latina, existe un consenso internacional reciente sobre la necesidad de que los actores implicados en el desarrollo sostenible en la región debemos adaptarnos rápidamente al nuevo contexto mundial y, concretamente, a las nuevas «trampas» propias de los países de renta media de la región latinoamericana. Esto debe hacerse a través de un multilateralismo renovado e inclusivo, que propicie el desarrollo de un nuevo paradigma de la cooperación internacional a fin de afrontar los nuevos retos con respuestas multilaterales y multidimensionales y promover un diálogo y aprendizaje entre pares.

La OEI está alineada con el ODS 17 y con la necesidad de un multilateralismo renovado e inclusivo: somos una organización intergubernamental que trabaja desde un esquema de cooperación entre pares, abordando los nuevos retos de la región de forma conjunta entre los ministros y representantes de América Latina y de Europa y en alianza con otros socios presentes en la región. En este sentido, nuestro principal valor añadido se basa en la naturaleza transregional de la OEI. En su propio seno se promueve un diálogo de naturaleza transregional entre Europa y América Latina en torno al debate del futuro de la educación, la ciencia y la cultura, ya que como organismo iberoamericano nuestros Estados miembros son países de ambas regiones (concretamente, la OEI aglutina a todos los países iberoamericanos que conforman la comunidad de naciones y que comparten un acervo cultural y, sobre todo, idiomático común, más allá de su valiosísima riqueza y diversidad cultural).

Además, la OEI posee una estructura de gobierno propia que permite una verdadera coordinación y diálogo entre pares con todos los países que forman parte de la organización. En este sentido, de la estructura de gobierno de la OEI destaca la Asamblea General, integrada por representantes del máximo nivel de los Estados miembros, y el Consejo Directivo, el órgano delegado de la Asamblea General integrado por los ministros de Educación de los Estados miembros.

Además, la representación de nuestros ministros y su determinación de las prioridades iberoamericanas convierten este esquema

¹ Consúltese http://www.oecd.org/dev/americas/Overview_SP-Leo-2019.pdf.

en una cooperación basada en la demanda soberana y una acción transregional en los ámbitos de educación, ciencia y cultura, totalmente alineada con los planes nacionales y con la plena implicación de las instituciones nacionales en su desarrollo.

2. LA OEI EN EL COMITÉ GLOBAL ODS 4 Y LAS ACCIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

La OEI lleva a cabo una labor de coordinación y representación de América Latina y el Caribe a escala global, como representante de la región en el Comité Global del ODS 4, así como la ejecución de importantes acciones con la Unión Europea que a continuación se detallan:

Comité Global ODS 4-Educación 2030

Con el fin de lograr una sólida coordinación mundial, la UNESCO en 2015, tal y como aparece reflejado en la Declaración de Incheón, creó el Comité de Dirección del ODS4-Educación 2030, conformado por múltiples partes implicadas en el ámbito de la educación (Estados miembros, UNESCO, UNICEF, BM, OCDE, ONG...) y enmarcado dentro de la estructura de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Desde su inicio, la OEI fue designada como representante de América Latina y el Caribe en este comité, lo que ofreció un espacio privilegiado de influencia, de diálogo y de articulación con el resto de los actores globales que se ha estado desarrollando en todo su potencial.

El objetivo de este Comité de Dirección es respaldar a los Estados miembros y los asociados para el logro del ODS 4-Educación 2030. Para ello, el comité brinda orientación estratégica, evalúa los progresos y formula recomendaciones a la comunidad educativa sobre las prioridades clave y las iniciativas catalíticas para conseguir los objetivos de la nueva agenda; asimismo, se encarga de la supervisión y promoción de una financiación apropiada, y fomenta la armonización y coordinación de las actividades de los asociados. El Comité de Dirección del ODS-Educación 2030 se reúne una vez al año.

Unión Europea

La OEI comparte plenamente los valores y principios de las políticas de acción exterior de la Unión Europea en la región latinoamericana y, por ello, es una sus principales aliados internacionales desde hace más de quince años.

De este trabajo conjunto para la mejora de las políticas educativas en la región latinoamericana, destaca la acreditación que la OEI recibió en 2014 para la ejecución de proyectos de cooperación delegada financiados por el presupuesto de la Unión Europea. En este marco, cabe mencionar que, en el actual periodo presupuestario plurianual de la Unión Europea, es la OEI la organización en la que se apoya para alcanzar los objetivos acordados con Paraguay en materia educativa. Así, la OEI actualmente ejecuta la asistencia técnica al sector de educación de Paraguay, que consiste en la reforma de su sistema de educación nacional. En agosto de 2016, se firmó el Convenio de Financiación DCI-ALA/2015/038-760 entre la Unión Europea y la República del Paraguay «Programa de Apoyo a la Política del Sector de Educación de Paraguay», que consta de un componente de Apoyo Complementario para Asistencia Técnica al Sector Educación, y con fecha 3 de octubre de 2017, se firmó entre la Unión Europea y la OEI el Convenio para la aplicación de la acción denominada «Proyecto de Asistencia Técnica al Sector de Educación-Asistencia Técnica».

Además, la OEI ha colaborado y continúa colaborando estrechamente en la ejecución de otras importantes acciones de la Unión Europea en la región latinoamericana, como en el programa EUROsociAL o la ejecución de proyectos de diplomacia pública europea en América Latina, cuyo objetivo es mejorar el conocimiento de los intereses comunes entre ambas regiones y la comprensión y percepción de las relaciones de mutuas entre la población latinoamericana. El acuerdo recientemente adoptado entre la Unión Europea y Mercosur abre importantes expectativas de diálogo y cooperación en las que la OEI puede jugar un papel estratégico por contar entre sus Estados miembros con parte de ambos espacios y por su reconocida trayectoria y experiencia.

Con estas acciones, la OEI hace efectiva su convicción de que en el marco del diálogo interregional entre América Latina y el Caribe y Europa, todos los actores multilaterales debemos trabajar unidos,

manteniendo un diálogo constante entre nosotros y, por supuesto, con todos los países de la región. Este diálogo no solo debe propiciar una mayor coordinación de nuestras agendas y programas, sino que además debe servir para unificarlas: unir esfuerzos para un futuro común y trabajar todos en la misma dirección es la única vía para conseguir notables avances en las prioridades de Iberoamérica y de Europa en el marco de la Agenda 2030.

LA COMUNIDAD ACADÉMICA Y SU CONTRIBUCIÓN PARA UN FUTURO COMÚN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Héctor CASANUEVA

1. LA IDEA DE UN FUTURO COMÚN COMO CENTRO DE LA RELACIÓN MUTUA

En la relación de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, siempre ha estado presente la idea de un futuro común que construir conjuntamente. Por ejemplo, en las conclusiones del Consejo Europeo del 22 de junio de 1987 sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, se señala que «la Comunidad Europea y América Latina están llamadas a ocupar conjuntamente un papel activo en la reconstrucción de la sociedad internacional del futuro», aseveración que es reiterada en 1990 en la Declaración conjunta de la Comunidad Europea y del Grupo de Río, y se refleja dos décadas después en la Comunicación de la Comisión sobre las relaciones con América Latina, al considerar a ambas regiones como «una sociedad de actores globales»¹. Más recientemente, en reuniones oficiales, documentos de la Unión Europea y de organis-

¹ Véanse Conferencia de Roma, 20 de diciembre de 1990, entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, y del Grupo de Río. Disponible en http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20100415/asocfile/20100415110343/adopconfroma.pdf; y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, 2009. Disponible en <http://www.celare-alcue.org/pdf/comisioneuropea2009.pdf>.

mos latinoamericanos, se reitera que esta alianza tiene como objetivo central «construir juntos el futuro» y «ser actores globales».

El respaldo a este propósito al más alto rango político se expresa en las declaraciones de las ocho cumbres ALC-UE, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, iniciadas en 1999. La más reciente ha sido la VIII Cumbre Birregional (II CELAC-UE) de Bruselas en 2015. En las siete Cumbres anteriores a esta fecha, en diversos pasajes de las conclusiones hay referencias a un trabajo conjunto en el ámbito global para reforzar el multilateralismo, reformar las instituciones del sistema internacional y prestar atención a los temas ambientales y de la sostenibilidad del desarrollo². La Declaración de la Cumbre CELAC-UE de Bruselas de 2015 es muy explícita: se titula, precisamente, «Dibujando/perfilando nuestro futuro común, trabajando juntos para sociedades prósperas, cohesionadas y sustentables para nuestros ciudadanos».

Asimismo, dos documentos muy recientes de la Unión Europea fijan intenciones y parámetros para relanzar esta relación. En efecto, la comunicación conjunta de la anterior alta representante de Política Exterior con la Comisión, Federica Mogherini, se titula «La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común», y las Conclusiones del Consejo Europeo de mayo de 2019 insisten en esta misma idea, subrayando que «América Latina y el Caribe y la UE son socios fundamentales, que comparten valores e intereses y que deberían colaborar de manera aún más estrecha en el marco multilateral [...] para construir sociedades más resilientes, así como para preservar y promover la paz y la seguridad, el multilateralismo y un orden internacional basado en normas» (European Union External Action, 2019).

La construcción del futuro, como una aspiración común basada en valores compartidos, también está presente desde un principio en la base parlamentaria de la asociación estratégica, manifestada de diversas formas a través de las conferencias interparlamentarias, y en las resoluciones y mensajes de la Asamblea Eúrolat, con un énfasis bastante más proactivo y audaz que el de los gobiernos y de las instituciones de integración de ambos lados (Obiols, 2003; Cox, 2003). Fieles a su rol esencialmente político y ciudadano, los parlamentarios de ambos lados van más allá de la sola cooperación

² Todas las declaraciones de las cumbres ALC-UE se pueden consultar en <http://eulacfoundation.org/es/content/documentos-alc-ue>.

y el comercio —que alientan y apoyan, por cierto—, planteando la creación —aún no alcanzada— «no más allá de 2015», de una «Zona EuroLatinoamericana de Asociación Global Interregional en los ámbitos político, económico, comercial, social y cultural, con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible para ambas regiones», así como la adopción de la «Carta EuroLatinoamericana para la Paz y Seguridad», que permita «suscribir conjuntamente propuestas políticas, estratégicas, de seguridad y para la paz».

Así pues, los parlamentarios de ambos lados del Atlántico comenzaron con tempranos contactos, a mediados de los años setenta, para dar un impulso político a una asociación birregional que ya se veía muy necesaria, por razones no solamente históricas, de tradición y valores, sino también estratégicas en la configuración del mundo del siglo XXI que ya se perfilaba, sumado al hecho, no menor, de que ambas regiones de alguna forma vivían de manera políticamente similar una relación necesaria pero difícil con Estados Unidos. En 1974 se comenzaron a realizar las Conferencias Interparlamentarias de ambas regiones, hasta llegar en 2006 a la creación de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana «Eurolat», que se reúne periódicamente y remite a los jefes de Estado y de Gobierno sus propuestas, que luego supervisan desde los respectivos poderes legislativos. La emergencia de los parlamentarios en el proceso de asociación estratégica ALC-UE ha tenido un importante impacto político y práctico para impulsar los acuerdos bilaterales, birregionales, la cooperación al desarrollo y los procesos de paz y democratización de Centroamérica y el Cono Sur. Su impacto se incrementó más aún luego de que las competencias y poderes del Parlamento Europeo se ampliaran y reforzaran con el Tratado de Lisboa y en América Latina se consolidaran los regímenes democráticos y los parlamentos subregionales, aunque con disímiles resultados⁵.

El acompañamiento del Parlamento Europeo a la Comisión y al Consejo en las relaciones con América Latina y el Caribe, ya sea alentando un mayor y creciente compromiso político de la Unión, ya sea dando el respaldo presupuestario a la cooperación birregio-

⁵ Consúltense al respecto el Informe del eurodiputado Ignacio Salafranca sobre la Estrategia de la UE para las Relaciones con América Latina, en <http://www.celare-alcue.org/pdf/informesalafranca.pdf>. Asimismo, consúltense las Resoluciones aprobadas por la Asamblea Eurolat sobre las Relaciones UE-ALC, información de los grupos de trabajo y documentos, y el Mensaje de la Cumbre Eurolat de Santiago de Chile a la I Cumbre CELAC-UE, en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/menu_es.htm.

nal, da cuenta importante de los avances que ha tenido la relación, especialmente en el terreno de los derechos humanos, la seguridad, la democracia, las migraciones, la lucha contra la pobreza, el medio ambiente, la educación, la ciencia y la tecnología, y el desarrollo de la institucionalidad electoral de la región.

2. LA ASIMETRÍA DE FUTURO

Pese a lo declarado y a los grandes avances que ha habido en el desarrollo de esta relación en los tres ámbitos definidos en la Cumbre de Río de 1999, esto es, en cooperación, comercio y diálogo político, lo que aún no se logra plasmar, más allá de lo declarativo y las intenciones, es un escenario común del futuro que queremos construir. Una definición orientadora de hacia dónde necesitamos y queremos que apunte la asociación llamada «estratégica», con un determinado modelo de organización social global al que en conjunto aspiraríamos, partiendo de las coincidencias en valores que venimos reiterando desde que se iniciaron los primeros diálogos estructurados el siglo pasado.

El discurso político plantea que juntos sí que hacemos masa crítica para ello. Pero hace falta, en primer lugar, aclarar de qué estamos hablando cuando nos referimos al futuro, pues lo que aparece con mayor claridad es una asimetría entre lo que sería el futuro de América Latina y el Caribe, y el de la Unión Europea. En segundo lugar, es necesario provocar en tiempo útil una convergencia de desarrollos de las dos regiones que dé fortaleza al grupo ALC-UE. En tercer lugar, se debe definir un modelo común de nueva sociedad mundial a la que aspirar; y, por último, hay que gestionar una estrategia de relaciones con las macrozonas del mundo que permita moldear el nuevo orden internacional bajo nuestros valores. De otro modo, la asociación ALC-UE no tiene viabilidad como actor global y está destinada a desarticularse en el mediano plazo ante las nuevas alianzas que se sugieren para una y otra desde Asia y los Estados Unidos.

La Asociación Estratégica ALC-UE constituye una realidad geopolítica fundamental: es la única y más amplia relación birregional vigente en el mundo, tanto en términos geográficos y de población, como en sus componentes y grado de profundidad, que en lo formal lleva ya veinte años de existencia. El monitoreo de la asociación estratégica por los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones, mediante una diplomacia de cumbres birregionales, ha

quedado interrumpido desde 2015, pues la IX Cumbre que correspondía realizar en El Salvador en 2017, fue suspendida *sine die* por graves diferencias políticas en América Latina sobre la crisis venezolana, y también por la posición posterior de la Unión Europea ante la crisis iniciada por el presidente del parlamento, Juan Guaidó. Esta interrupción marca un punto de inflexión complejo aún no resuelto. Se espera que con la renovación de la Comisión Europea realizada en diciembre de 2019 se reactiven los contactos para retomar este proceso y se dé un nuevo impulso a la asociación estratégica. Es especialmente alentador el nombramiento del español Josep Borrell como alto representante de la Unión Europea para Política Exterior, pues ya ha anunciado su intención de corregir esta situación.

En dos décadas, se ha desarrollado un conjunto de iniciativas de cooperación en los más variados campos, y desde el punto de vista formal, la relación se va construyendo mediante los acuerdos de asociación que ya se han firmado entre la Unión Europea y México, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Centroamérica, Panamá y el Caribe. Las negociaciones con Mercosur por fin han culminado en un acuerdo, que ha entrado en una fase de ratificación que tomará por lo menos dos años y en un periodo de implementación progresiva de diez años. Con el tratado Mercosur-Unión Europea se completa un área de cooperación, diálogo político, comercio e inversiones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea, cubierta por los acuerdos de asociación, que suma, sin el Reino Unido, más de 1.000 millones de personas, y en torno al 27 por 100 del PIB mundial⁴. Una futura convergencia de todos los acuerdos de asociación de la Unión Europea con países y subregiones latinoamericanas y caribeñas podría dar cumplimiento al acuerdo de 2006 de la Cumbre de Viena referente a alcanzar una «Zona Eurolatinoamericana de Libre Comercio».

3. UN PILAR ACADÉMICO PARA LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA: CONSTRUIR JUNTOS EL FUTURO

El mundo actual está marcado por la incertidumbre como nunca antes, que lleva aparejados el temor, la desconfianza y el repliegue

⁴ Descontado el efecto Brexit a partir de febrero 2020, que con la salida del Reino Unido disminuye la población de la Unión Europea en 66 millones de personas, quedando en 447 millones para los 27 miembros y un PIB mundial en torno

existencial frente al futuro. En este escenario global, resulta difícil para las personas apreciar los enormes avances que hemos realizado tanto en Europa como en América Latina en crecimiento, calidad de vida, lucha contra la pobreza, expectativa de vida, desarrollo tecnológico y muchos otros aspectos. Y tampoco es fácil ver el futuro con optimismo, al carecer de un escenario, un ideal concreto al que aspirar y que sea posible construir. Es tarea esencialmente política señalar rumbos y orientar las decisiones públicas en la dirección correcta. Las nuevas realidades de este siglo nos interpelan por igual: la IV Revolución Industrial, el cambio tecnológico, el futuro del empleo, el reto demográfico, las migraciones, los nuevos parámetros de la producción de bienes y servicios, la robótica, la automatización, la *gig economy*, los intercambios financieros mediante *blockchain*, y muchas otras realidades emergentes, cuyo impacto en nuestras dos regiones depende del modelo de sociedad que se construya, es decir, del escenario de futuro común posible y deseable al que orientarse hoy para un desarrollo sustentable.

Pero uno de los problemas políticos que tenemos es que lo urgente no deja ver lo importante, y el corto plazo no permite construir el largo plazo. Las máximas de «pensar en global y actuar en local», y de «pensar en el largo plazo para actuar en el corto plazo» no suelen cumplirse: tampoco lo han hecho en la relación estratégica ALC-UE, que ha avanzado mucho en comercio y cooperación pero poco en el diálogo político, siempre a caballo sobre la coyuntura y los cambios de ciclo político a ambos lados del Atlántico.

Salir del coyunturalismo solo es posible si hay una meta común bien definida y un escenario de futuro que permita que las decisiones del presente superen las coyunturas y vaivenes. Dos actuaciones son necesarias para conseguirlo: 1) abrir un espacio común de reflexión ALC-UE para definir ese escenario futuro al que apuntar; 2) poner en común las capacidades humanas de ambas regiones para dar sustento al desarrollo común que vaya construyendo ese futuro deseable y posible.

Para alimentar la reflexión en torno al modelo al que aspiramos en común y crear las condiciones concretas para compartir las capacidades humanas, el mundo académico de ambas regiones debe constituirse en un verdadero pilar de la asociación estratégica birre-

al 21 por 100. Estados Unidos supone el 24,5 por 100 del PIB mundial; y China, el 15,4 por 100.

gional, que acompañe a las esferas oficiales con propuestas concretas, articuladas en función del objetivo, por lo menos en tres ámbitos:

— Reflexión política sobre el modelo de sociedad que queremos construir.

— Ideas sobre políticas públicas en educación a todos los niveles y formas, para dar sustento al proyecto común de una nueva sociedad.

— Iniciativas para un Espacio Común de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, a fin de que exista libre circulación entre ambas regiones de académicos, investigadores, estudiantes y profesionales que permita contar con una masa crítica de primer orden en la que sustentar el proyecto común.

En esta perspectiva, en 1999 las autoridades políticas de las dos regiones en la Cumbre de Río establecieron como una prioridad la educación y, en especial, la educación superior, planteando la creación de un espacio común.

La constatación de que la idea no había avanzado demasiado desde entonces, pese a reuniones oficiales de ministros y altos funcionarios —la más relevante posiblemente haya sido la de ministros de Educación de la Unión Europea y América Latina y el Caribe celebrada en París en 2000—, y a importantes programas de cooperación birregional en marcha, provocó que un grupo destacado de universidades y académicos de las dos regiones llegara al convencimiento de que a ese proceso le faltaba la participación activa y más organizada de la sociedad civil académica de ambos lados, que es en realidad el actor principal de un propósito como este.

Por ello, en 2012, durante la preparación de la Séptima Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) que se celebraría en Santiago de Chile en enero de 2013 (y sería a la vez la Primera Cumbre CELAC-UE debido a la creación de la CELAC en 2011), un notable grupo de autoridades universitarias y académicos, reunidos en un seminario sobre relaciones ALC-UE organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE⁵) en Santiago de Chile con los auspicios de la CEPAL, lanzó la iniciativa de crear el pilar académico de la Asociación Estratégica birregional. De inmediato,

⁵ En ese entonces dirigido por mí. Fui asimismo el coordinador de la I Cumbre Académica ALC-UE de enero de 2013, celebrada en Santiago de Chile.

la iniciativa fue compartida por la Universidad Central de Chile, a través de su entonces rector, Rafael Rosell, y por varias otras universidades chilenas; por el Instituto de las Américas de Francia, a través de Jean Michel Blanquer (actual ministro de Educación francés) y por diversas universidades francesas; por la Fundación EU-LAC, a través de su entonces presidenta, Benita Ferrero, y su director ejecutivo, Jorge Valdez; por el ministro de Educación de Rumanía, Remus Pricopie, y la Universidad Nacional de Estudios Políticos y Administración rumana; y por un conjunto de más de sesenta universidades europeas y latinoamericanas, todos reunidos posteriormente en París, en junio de 2012, respondiendo a la convocatoria del Instituto de las Américas y el CELARE.

De este modo, la Cumbre oficial de enero 2013 en Santiago de Chile se convirtió en el entorno propicio para realizar la I Cumbre Académica ALC-UE y analizar las propuestas que la comunidad universitaria proporcionarían a los jefes de Estado y de Gobierno a fin de avanzar en la creación del Espacio Común de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación ALC-UE. En dicha cita, que contó con una alta participación (250 universidades y 600 académicos de las dos regiones), se sentaron las bases de un proceso de cumbres académicas organizadas por el Foro Académico Permanente (FAP ALC-UE) creado en ese momento, en el cual participan en la actualidad, a través de diferentes ámbitos, más de 2.000 rectores, decanos, directores, académicos e investigadores de la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

La idea de contar con un espacio común eurolatinoamericano se ha extendido desde entonces y se han creado también otras redes y asociaciones en torno al tema. Asimismo, han surgido iniciativas simultáneas como el Consejo Universitario CELAC-UE y el Consejo Universitario Iberoamericano. La Fundación EU-LAC está procurando aunar todos estos esfuerzos mediante reuniones periódicas de los actores. La II Cumbre Académica convocada por el FAP ALC-UE se celebró en Bruselas en 2015; la III Cumbre Académica, en Córdoba, Argentina, en abril de 2018.

4. LA EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN EL PLAN DE ACCIÓN CELAC-UE

Gracias al esfuerzo de la comunidad académica que se ha organizado desde 2013, se introdujo en Bruselas en la Cumbre CELAC-

UE de 2015 el capítulo 9 de Educación Superior en el Plan de Acción de ambas regiones, que se complementa con el capítulo I sobre Ciencia y Tecnología y busca la convergencia.

Ante la dinámica de la era digital y la IV Revolución Industrial, la creación del espacio birregional se hace cada vez más urgente; se necesitan complementariedades entre estudiantes, académicos, investigadores y trabajadores universitarios de las dos regiones en un espacio común que permita no solo la clásica movilidad académica, sino la libre circulación de la comunidad universitaria y científica en ambos sentidos, y la libertad de establecimiento profesional.

En la Cumbre de Viena de 2006 los jefes de Estado y de Gobierno acordaron avanzar en la creación de una «Zona Eurolatinoamericana de Libre Comercio». No ha habido hasta el momento un acuerdo similar en lo que respecta a la creación de una «Zona eurolatinoamericana de educación superior, ciencia, tecnología e innovación». Es precisamente en lo que incide el movimiento de la comunidad académica ALC-UE generado por el FAP ALC-UE en la I Cumbre Académica de Santiago de Chile en enero de 2013: la creación de esa zona, o «Espacio Común», mediante un acuerdo político similar.

En la III Cumbre Académica de Córdoba (Argentina), el comunicado final y la declaración «Compromiso de Córdoba», hicieron un llamado a todas las universidades y centros de investigación, redes universitarias, asociaciones y a la comunidad académica para que se integraran en esta tarea y aportaran con sus iniciativas a este objetivo a fin de sentar las bases del espacio común⁶. De igual modo, convocaron a los jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC y la Unión Europea a comprometerse en establecer un «Acuerdo de integración académica de América Latina y el Caribe y la Unión Europea para la creación de un Espacio Común de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación». Esta propuesta será presentada en la próxima cumbre oficial CELAC-UE para la cual aún no hay fecha definida. Asimismo, en la III Cumbre Académica se dio el primer paso para la constitución del Foro de Ministros de Educación y de Enseñanza Superior ALC-UE, en-

⁶ Los textos y memorias de las Cumbres Académicas I, II y III, así como los de los seminarios temáticos realizados desde 2012, se encuentran disponibles en www.fap-alc-ue.com.

cabezado por el ministro de Educación de Francia, Jean Michel Blanquer.

5. LA BASE PARA CONSTRUIR EL ESPACIO COMÚN

Sin duda, entre las dos regiones existe una base importante que debemos aprovechar para conseguir las sinergias necesarias en un marco institucional multilateral: hay 260 millones de estudiantes universitarios en el mundo. Entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe sumamos 40 millones de estudiantes universitarios, o sea, en torno al 16 por 100 del total global. Y tenemos más de 2,5 millones de profesores de educación superior. Es un enorme potencial en una relación estratégica de ambas regiones para avanzar en lo que hemos definido políticamente: ser socios como actores globales para construir juntos el futuro.

También hay datos interesantes en la cooperación académica y científica de la última década, que pueden contribuir al mismo objetivo y sirven para dar el salto cualitativo hacia un Espacio Común: 4.000 profesionales de América Latina y el Caribe en programas de formación en la Unión Europea; 1.500 programas de ciencia y tecnología conjuntos; 700 universidades de ambas regiones en proyectos académicos; 1.400 estudiantes de América Latina y el Caribe en programas Erasmus; y 87.000 pymes en programas conjuntos ALC-UE en creación de capacidades o asistencia técnica.

Las redes que se han ido formando espontáneamente entre las universidades y centros de investigación de las dos regiones, apoyadas por programas europeos como Erasmus, H2020, ALFA, @Lis y muchos otros, así como la Joint Initiative of Research and Innovation (JIRI) o el capítulo 9 del Plan de Acción CELAC-UE, son un entramado muy importante que aporta un gran servicio al objetivo estratégico, pero requiere de un marco institucional birregional como el propuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cox, Pat (2003): «Prólogo», en *XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina*, Santiago de Chile, Celare, pp. 8-11. Disponible en <http://www.celare-alcue.org/publicaciones/interparla.pdf>.

- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION (2019): *Relaciones UE-América Latina y Caribe: el Consejo adopta Conclusiones*. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/62247/relaciones-ue-am%C3%A9rica-latina-y-caribe-el-consejo-adopta-conclusiones_is.
- OBIOLS I GERMÁ, Raimón (2003): «Informe», en *XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina*, Santiago de Chile, Celare, pp. 41-65. Disponible en <http://www.celare-alcue.org/publicaciones/interparla.pdf>.

IMAGINANDO EL FUTURO DE LA ASOCIACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON LA UNIÓN EUROPEA

Pedro PÉREZ HERRERO

INTRODUCCIÓN

Cuando se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica América Latina Caribe-Unión Europea (ALC-UE) en Río de Janeiro en 1999, se especificó que los pilares básicos de las relaciones que se abrían entre América Latina y la Unión Europea serían el impulso del diálogo político para consolidar las formas democráticas y el funcionamiento transparente de las instituciones; el fomento del comercio exterior para mejorar la integración de los mercados y asegurar el desarrollo económico integral de todos los Estados firmantes, y el respaldo de la ayuda a la cooperación para reducir en la medida de lo posible las brechas de pobreza y las desigualdades existentes en América Latina.

Transcurridos veinte años desde entonces, se puede hacer un balance de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que ha presentado el acuerdo en su funcionamiento. Para unos analistas la botella estará medio vacía, y para otros, medio llena. Como punto de partida, es necesario advertir que durante estos años de vigencia ha habido cambios que deben tenerse en cuenta tanto en las condiciones de los países involucrados como en el panorama de las relaciones internacionales. Del mismo modo, debe tenerse presente que para imaginar los retos a los que se deberá enfrentar en

los próximos veinte años el Acuerdo firmado en Río, tan inútil será efectuar una proyección mecánica de los presupuestos planteados en aquel entonces como partir de los datos existentes en 2020 para tratar de imaginar los hipotéticos escenarios que habrá en 2039. No es una innovación afirmar que el mundo se transforma permanentemente. Lo novedoso de los últimos años radica en la aceleración y profundidad de los cambios. La globalización económica, la agilitación de las comunicaciones, la introducción de las nuevas tecnologías, las fuertes migraciones y el envejecimiento de la población han dibujado un nuevo panorama internacional que ha supuesto un reequilibrio en el juego de fuerzas, una percepción distinta de los sistemas de representación política, una modificación de los mercados laborales y una transformación de las identidades.

La Asociación Estratégica ALC-UE partió en 1999 de tres ideas fuerza: diálogo político, liberalización comercial y cooperación. El sistema de representación político competitivo indirecto era considerado el mejor mecanismo (menos malo de los conocidos, en palabras de Churchill) para organizar la vida política y garantizar la convivencia pacífica de las sociedades del siglo xx. Tras la Segunda Guerra Mundial, el sistema democrático y la creación del modelo de la sociedad del bienestar generaron en Europa un avance considerable en la calidad de vida de sus ciudadanos. Para evitar posibles extensiones de las formas comunistas procedentes de la Unión Soviética (consideradas negativas), los empresarios y los sindicatos europeos consensuaron, con el apoyo de sus respectivos Estados, facilitar ayudas y subsidios a los trabajadores y a los emprendedores a fin de impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza y disminuir las desigualdades. Unos sistemas fiscales progresivos (prevalencia de los impuestos directos sobre los indirectos) dotaron de fondos suficientes a los Estados para promover inversiones no residenciales, mejorar la sanidad, la educación y los servicios sociales (desempleo, jubilaciones, seguro de accidentes, etc.). Como resultado, las tasas de crecimiento del PIB se mantuvieron altas, aumentaron las clases medias, se integraron los migrantes en las sociedades de llegada sin ocasionar excesivas tensiones y se extendió la concepción entre los ciudadanos de que los gobiernos elegidos en las urnas se encargaban de mejorar sus condiciones de vida y asegurar un clima de convivencia pacífica. A finales de la década de 1980 se llegó al consenso de que estas experiencias había que extenderlas a otros lugares del mundo y en especial a América Latina, puesto que dicha región estaba pasando por un momento de fuerte con-

tracción económica, con el consiguiente aumento de las desigualdades sociales durante la «década perdida de 1980» (Fontana, 2017).

El restablecimiento de las formas democráticas en América Latina y el final de los gobiernos militares mostraban las enormes ventajas de oportunidad que podía ofrecer la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea. El modelo de integración política de la Unión Europea y la sociedad del bienestar se presentaban como los mejores antídotos contra los nacionalismos excluyentes y la pobreza. Se explicaba, siguiendo las ideas de Jean Monnet, que la integración europea había nacido, entre otros fines, para frenar los embates ocasionados por los nacionalismos, que habían acabado generando el resquebrajamiento de la paz y el estímulo del odio y la intransigencia. Se subrayaba que había que evitar a toda costa que se abriera otro enfrentamiento como el desarrollado durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Stefan Zweig (2002) describió magistralmente el estado de ánimo de la ciudadanía europea en el periodo de entreguerras. En la década de 1990, la Unión Europea se presentaba en América Latina como un modelo tanto en lo económico (integración, moneda única) como en el plano político-social (Estado de derecho, paz, seguridad, sociedad del bienestar, libre tránsito de los ciudadanos comunitarios) y se mostraba como un socio comercial con altas potencialidades para ayudar a aumentar las exportaciones de la región, reducir la dependencia de los mercados hacia Estados Unidos y Asia, y garantizar la llegada de los capitales necesarios para impulsar el desarrollo económico.

El programa de integración económica de la Unión Europea fue concebido en América Latina como el instrumento más adecuado y eficaz para impulsar las economías de escala y los eslabonamientos internos que potenciarían la configuración de unos mercados más eficientes, más productivos y competitivos. Una economía más sana y unos mercados más integrados constituirían las bases necesarias para alcanzar y garantizar la creación de sociedades más justas, iguales, pacíficas y solidarias. Las experiencias de crecimiento económico en Europa entre finales de la Segunda Guerra Mundial y la crisis del petróleo de 1973 demostraron que era posible que las economías crecieran a tasas elevadas, al mismo tiempo que se aseguraba un mayor bienestar social y una mayor confianza en las instituciones (Piketty, 2014).

La tesis defendida a mediados del siglo XX por el sociólogo estadounidense Seymour Lipset, uno de los padres de la teoría de

la modernización, fue aceptada como una verdad absoluta en las bases del Acuerdo de Asociación, aunque no se citaba de forma explícita. Lipset sostuvo, justo después de que finalizara la Segunda Guerra Mundial, que: *a*) el crecimiento económico (CE), al aumentar los factores de producción e introducirse capitales y tecnología, impulsaba el desarrollo económico (DE); *b*) que el DE suponía una variación en las relaciones de producción que se traducía en una modificación del mercado laboral y una transformación de la estructura social, fomentándose el desarrollo social (DS), y *c*) que el DS impulsaba a su vez un desarrollo político (DP), al mejorar las condiciones laborales, sanitarias y educacionales. La ecuación CE-DE-DS-DP fue aceptada como un mecanismo que funcionaba casi a la perfección impulsando la economía, garantizando el bienestar de la población y asegurando el buen funcionamiento de las instituciones y la paz (Lipset, 1959).

A comienzos de 1990 se entendía que la apertura comercial, la desregulación económica y el apoyo a la cooperación que proponía el Acuerdo de la Asociación Estratégica entre América Latina y la Unión Europea debía tener un efecto gatillo beneficioso que ayudaría de forma inmediata y mecánica a impulsar el desarrollo económico, social y político en todos los países integrantes del Acuerdo a ambas orillas del Atlántico. La ampliación de los mercados era entendida como el primer eslabón para conseguir formar sociedades más cohesionadas y Estados de derecho más avanzados que erradicaran la corrupción y garantizaran el funcionamiento transparente de las instituciones. La firma del Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE en Río de Janeiro en 1999 se hizo en el momento cumbre de la aceptación de la tesis neoliberal del Consenso de Washington, enunciada por John Williamson a comienzos de esa década para defender los beneficios que generaba la libertad comercial y la desregulación, subrayando los perjuicios que ocasionaba la intervención de la política en el libre juego de la oferta y la demanda (Williamson, 1994).

Todos los datos disponibles a mediados de la década de 1990 indicaban que la implementación de las políticas neoliberales de apoyo al crecimiento basado en la apertura comercial y la desregulación había ayudado a América Latina, en una primera fase, a salir de la crisis. Según datos de la CEPAL, el FMI, el BID y el BM, las economías de la región habían comenzado a recuperarse a partir de mediados de la década —aunque a distintos ritmos según los países—, la inflación se había reducido, el déficit interno y externo

se habían ajustado, la deuda externa se había recortado, la pobreza había decrecido en términos totales, y las desigualdades habían comenzado a contraerse¹. El Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE se mostró como una fuerte palanca que serviría para apuntalar este crecimiento. Para la Unión Europea, el Acuerdo ofrecía la posibilidad de llegar a un inmenso mercado con ilimitadas potencialidades, capaz de absorber las exportaciones de manufacturas europeas, ofrecer un volumen elevado de mano de obra, brindar un abanico de materias primas baratas y proporcionar un nicho de oportunidad para realizar *joint ventures* entre las potentes empresas multilatinas emergentes y las empresas europeas.

El Acuerdo firmado en Río de Janeiro en 1999 decía textualmente:

La Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) busca promover un modelo socio-económico optativo bajo el cual la transferencia de conocimiento, la educación y el desarrollo sostenible acercan a las naciones y regiones, mientras que simultáneamente reduce los índices de pobreza y combate la exclusión social, creando así beneficios para todos. Los ciudadanos de ambas regiones pueden beneficiarse de las oportunidades resultantes de la cooperación birregional, por ejemplo, mediante los programas de intercambio estudiantil, redes de investigación, formación profesional y mucho más. La asociación birregional, entonces, trabaja para crear un medio social en el cual las sociedades de las diferentes regiones convergen y trabajan en torno a un mismo objetivo².

1. VALORACIÓN DE RESULTADOS (1999-2019)

Las relaciones económicas (comercio, inversiones, turismo) entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe crecieron de forma notable a partir de la firma del Acuerdo en 1999, pero es complicado precisar si esta aceleración fue generada por la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica o si, por el contrario, la firma se hizo cuando las relaciones habían comenzado a producirse. De lo

¹ Los datos disponibles de los organismos citados para la época se pueden consultar en las siguientes webs: <https://www.cepal.org/es>; <http://www.iadb.org>; <http://www.imf.org/external/spanish/>; <https://www.bancomundial.org>.

² Consúltese en <https://eulacfoundation.org/es/la-asociaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-alc-ue>.

que no cabe duda es de que el nuevo marco institucional creado por el Acuerdo de Río de Janeiro facilitó la expansión y profundización de las relaciones. Obviamente, este proceso no fue homogéneo ni en la Unión Europea ni en América Latina y el Caribe: hubo diferencias apreciables por países, sectores y periodos. Con todo, es posible destacar algunas regularidades. La mayoría de las exportaciones europeas hacia América Latina estaban compuestas por manufacturas con un alto valor tecnológico. Alemania fue el país europeo que más exportó a América Latina, seguido de España, Italia, Francia y Países Bajos. Las exportaciones de América Latina hacia la Unión Europea se componían de materias primas con un valor agregado reducido (frutas, minerales, petróleo, pescado, maderas, carnes). Brasil y México fueron los países que más exportaron a la Unión Europea, seguidos de Argentina, Chile y Colombia, pero se aprecia que desde 2010 Brasil fue decreciendo sus exportaciones hacia la Unión Europea, mientras que México las fue aumentando. Todo ello se tradujo en una balanza comercial deficitaria para América Latina.

Las inversiones europeas en América Latina aumentaron desde 1999 hasta alcanzar en 2016 el 53 por 100 del total de la IED recibida en el conjunto de la región. Estas inversiones se caracterizaron por su gran diversificación. México y Centroamérica recibieron una mayor proporción de IED procedente de Estados Unidos, mientras que América del Sur recibió un porcentaje mayor de capitales de la Unión Europea. Sirva de ejemplo que en 2016 el 71 por 100 de la IED de Brasil procedía de la Unión Europea, y el 12 por 100, de Estados Unidos; y que en México la IED de la Unión Europea representaba el 32 por 100, y el de Estados Unidos, el 39 por 100. Por su parte, las empresas multilatinas hicieron un fuerte desembarco en la Unión Europea y en especial en España, destacando el papel desempeñado por los empresarios de México, Brasil y Colombia (Smith, 1995; Ocampo y Parra, 2001; Casilda, 2008; Sanahuja, 2013; Muller, 2017; SELA, 2017; Casilda, Bulnes y Loaiza, 2018; CEPAL, 2019)⁵.

El conjunto de estas relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina entró, según todos los datos disponibles

⁵ Todos los datos de las relaciones económicas se pueden consultar en las siguientes bases de datos: European External Action Service (EEAS): https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61150/relaciones-ue-alc_es; Fundación EU-LAC: <https://eulacfoundation.org/es>; SEGIB: <https://www.segib.org>; CEPAL: <https://www.cepal.org/es>.

(FMI, CEPAL, BM, BID), en un proceso de desaceleración a partir de 2008 debido a un cruce de variables. La economía mundial se duplicó en términos del PIB en los últimos treinta años, pero este crecimiento fue desigual. Entre 1988 y 2011 los ingresos del 10 por 100 más pobre de la población se incrementaron en 65 dólares, mientras que los ingresos del 1 por 100 más rico aumentaron en 11.800 dólares (182 veces más). En 2017 ocho personas (hombres) poseían la misma riqueza (426.000 millones de dólares estadounidenses) que 3.600 millones de personas (la mitad de la humanidad). El director general de una empresa incluida en el índice bursátil FTSE 100 ganaba en un año lo mismo que 10.000 trabajadores de las fábricas textiles de Bangladesh en ese mismo periodo. En Vietnam, el hombre más rico del país ganaba en un día más que la persona más pobre en diez años. El modelo de maximización de beneficios de las grandes empresas multinacionales se basaba en la deslocalización de la producción para abaratar los costes de producción y en la tributación en lugares donde los impuestos fueran más bajos, lo cual se tradujo en una destrucción de los pequeños y medianos productores, la reducción de los salarios y el descenso de los ingresos fiscales. En contrapartida, estas empresas aumentaron la distribución de dividendos entre los accionistas. En el Reino Unido, en 1970 los accionistas de una empresa recibían el 10 por 100 de los beneficios, mientras que en 2017 se repartieron el 70 por 100. A su vez, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estimó que los países en desarrollo perdían 100.000 millones de dólares anuales en recaudación fiscal. Según el FMI, los sistemas fiscales de los países desarrollados comenzaron a ser más regresivos desde la década de 1980. Con todos estos datos, Oxfam explicó que estamos frente a un capitalismo clientelar al servicio de las élites, y que las grandes empresas utilizaron su poder para garantizar que la legislación de las políticas públicas nacionales e internacionales se diseñara para proteger sus intereses⁴.

Existen otras variables que ayudaron a intensificar este proceso de desaceleración en las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. La lenta y tortuosa negociación del Brexit elevó la incertidumbre en la Unión Europea y acentuó la contracción económica. La reducción de las tasas de crecimiento económico en el periodo 2016-2019 en Estados Unidos y China ocasionó una ligera contracción de

⁴ Consúltese: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf.

las relaciones que las dos economías más importantes del mundo mantenían con América Latina. La guerra comercial entre China y Estados Unidos tensionó las relaciones internacionales a escala mundial y la subida de los aranceles redujo el total de los volúmenes comercializados. Los enfrentamientos comerciales entre Japón y Corea del Sur añadieron más leña al fuego. El papel de Rusia en el concierto internacional complicó el ya difícil juego de fuerzas internacional. La subida de las tasas de interés en Estados Unidos se tradujo en América Latina en un aumento de la deuda externa y una reducción de los flujos de capital y las inversiones. A su vez, la dependencia de América Latina de las exportaciones de materias primas baratas no solo no disminuyó, sino que se agudizó, por lo cual la bajada de los precios de estos productos en el mercado mundial afectó de forma negativa a sus economías (Cavallo y Powell, 2019). La firma del acuerdo de Mercosur con la Unión Europea el 28 de junio de 2019 llegó tarde y se ha complicado su ratificación. Se esperaba que Francia pusiera vetos para proteger a sus agricultores y ganaderos, pero la salida del Reino Unido de la Unión Europea ha complicado aún más las cosas, pues al haberse reducido los ingresos de la Unión Europea, han disminuido las inversiones destinadas a las Políticas Agrícolas Comunes (PAC) en el momento en que los agricultores y los ganaderos españoles demandan mejorar sus condiciones laborales.

Además, durante el año 2019 el mundo presenció el aumento de la desconfianza en los partidos políticos, la desafección política, los populismos, las formas autoritarias, los nacionalismos, las políticas proteccionistas y la xenofobia. Todo ello creó un clima de inquietud e incertidumbre que propició el recorte de las inversiones. En la actualidad, no parece muy alentador el panorama al que nos enfrentamos de caída de las inversiones privadas, reducción de los salarios, recorte en el gasto público derivado de la aplicación de las políticas neoliberales, elevación de la violencia, aumento de las migraciones masivas y retroceso en los volúmenes de comercio a escala mundial. Los pronósticos para 2020 hablan para América Latina de mayor contracción económica debido a un descenso de la demanda interna y externa, y también de mayores turbulencias en los mercados financieros. La CEPAL reconoce sin ambages que no se podrán implementar políticas restrictivas en el gasto público ante el presumible aumento de las movilizaciones sociales, y que para reducir el desequilibrio en las cuentas nacionales se tendrá que acudir una vez más al crédito externo, pero ahora en situación de desventaja (Cavallo y Powell, 2019).

Para completar la explicación de la desaceleración en las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina-Caribe, es necesario señalar que durante los últimos años las economías latinoamericanas han ido basculando hacia los países asiáticos —en especial, China—, con lo cual han disminuido sus vínculos tradicionales con Europa (CEPAL, 2018 y 2019b). Este cambio de rumbo no es casual ni coyuntural. En 2016 la población de Asia (4.501 millones de habitantes) suponía el 61,8 por 100 de la población total mundial; la de África (1.115 millones de habitantes), el 15,3 por 100; la de Rusia (146 millones de habitantes), el 2 por 100; la de la Unión Europea (507 millones de habitantes), el 6,9 por 100; la del continente americano (América Latina, 623 millones de habitantes; EE. UU., 319 millones de habitantes; Canadá, 36 millones de habitantes), el 13,4 por 100; la de Oceanía (38 millones de habitantes), el 0,5 por 100; y la de la Antártida (4 millones de habitantes), el 0,05 por 100. Con estos datos no es aventurado afirmar que en el momento en que la capacidad adquisitiva de los consumidores asiáticos se eleve, los mercados occidentales verán aún más mermada su importancia. Por consiguiente, cabría concluir que el futuro de América Latina estará más cerca de Asia que de la Unión Europea (Khanna, 2019; Banco Mundial, 2019).

Es necesario entender, de forma paralela, que las transformaciones nacionales e internacionales que han sufrido los actores políticos desde mediados del siglo pasado han generado un mundo más complejo en sus relaciones. En 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, había alrededor de 60 Estados en el mundo; a comienzos del siglo XXI esta cifra se ha elevado a casi 200. Se comprueba también que los Estados-nación han perdido soberanía y poder por la aparición de nuevos actores hacia arriba (asociaciones supranacionales como la Unión Europea, Mercosur, ALBA, TLCAN, CELAC), hacia abajo (proceso de descentralización política), lateralmente (asociaciones empresariales, multinacionales, OING, oenegés, asociaciones civiles), e internamente (nuevas identidades en busca de reconocimiento)⁵. Sirva de ejemplo que las 10 empresas más importantes que cotizan en la Bolsa de Nueva York manejan más recursos que las economías de muchos países de renta media. En 2017, el valor de la compañía Apple en la Bolsa de Nueva York era de 488.920 millones de dólares estadounidenses, cifra superior al

⁵ En 1905 había 176 organismos internacionales no gubernamentales y en 1984 ya existían 4.615.

PIB de Taiwán, Argentina y Colombia; el valor de la compañía Microsoft era de 374.400 millones de dólares estadounidenses, cifra superior al PIB de Venezuela; el valor de Facebook era de 323.000 millones de dólares estadounidenses, y el de Exxon, de 310.370 millones de dólares estadounidenses, cifras ambas también superiores al PIB de Chile (Cortés de Abajo, 2017; Baños, 2018; Piqué, 2018; Christian, 2019)⁶.

Los Estados mantienen su importancia, pero no hay que olvidar que los nuevos actores gozan de una influencia notable en la estratégica toma de decisiones económicas a escala mundial. El problema con el que nos enfrentamos en 2020 es que los Estados tienen que aprobar sus políticas públicas y presupuestos en sus parlamentos, mientras que las empresas deciden sus planes de inversión en los consejos de administración, compuestos por un puñado de personalidades relevantes. Los primeros, con una maquinaria política y administrativa compleja, se ven obligados a tomar las decisiones con lentitud y a ejecutarlas entre dificultades debido a los cambios de gobierno derivados de las elecciones, mientras que las segundas lo hacen con rapidez y mayor facilidad, pues disponen además de una gran capacidad para modificar sus decisiones cuando surge la necesidad. Para los primeros la cuenta de resultados es política —y las responsabilidades se pueden diluir en estructuras institucionales de largo plazo (partidos políticos, equipos de gobierno)—, mientras que para las segundas es económica, personal e inmediata. Además, las grandes empresas se las han ingeniado para generar los instrumentos necesarios para influir en la toma de decisiones de los Estados (corrupción, *lobbies*) a fin de beneficiar los intereses de sus negocios. El problema es que, como los ciudadanos no votan en los consejos de administración de las grandes empresas y corporaciones y no participan en las relaciones extrainstitucionales entre los Estados y las empresas, cada día se van quedando más alejados de la toma de decisión de los grandes temas. Los votantes se convierten en piezas clave para legitimar los sistemas políticos democráticos con sus votos, pero cuentan cada vez menos para solucionar los asuntos importantes de sus vidas cotidianas.

Asimismo, es preciso mencionar que la transformación ocurrida en las sociedades a escala planetaria ha afectado las relaciones en-

⁶ Consúltense cifras en <https://datos.bancomundial.org/indicador/CM.MKT.LDOM.NO?view=chart>; https://www.expansion.com/mercados/cotizaciones/indices/dowjones_I.NY.html.

tre la Unión Europea y América Latina. Están apareciendo nuevas demandas sociales, y la globalización y las migraciones están provocando que las sociedades vayan aumentando su nivel de internacionalización. La relación que había en el siglo XIX entre las fronteras políticas de los Estados, sus mercados internos y la ciudadanía se ha transformado. Lo global se ha convertido en el centro y los mercados nacionales han disminuido su importancia. Las multinacionales operan a escala planetaria por encima de las fronteras nacionales, y muchos ciudadanos ya no viven y trabajan durante toda su vida donde nacieron, sino que van buscando ocupación a lo largo y ancho del mundo, motivo por el cual día a día van disminuyendo los lazos antiguos entre lugar de nacimiento, trabajo y sentimientos de pertenencia. En este contexto, las nuevas identidades (feminismo, lucha contra la violencia de género, respeto a las minorías étnicas, convivencia de credos religiosos, respeto al medio ambiente, etc.) reclaman soluciones a sus demandas, pero es de sobra conocida la dificultad que supone hallar una respuesta estructural y de largo plazo a todas ellas de forma conjunta, pues sus reclamaciones cruzan sentimientos de clase, generación, género, locales, internacionales, ideológicos, religiosos y laborales. De la reclamación de los derechos de primera generación (civiles-políticos) y de segunda generación (sociales-económicos-culturales), hemos pasado a los de tercera generación (solidaridad, paz, medio ambiente, autodeterminación) y a los de cuarta generación (información y justicia global, sociedades interconectadas supranacionales). A los tradicionales derechos civiles, políticos y sociales se han sumado otra pluralidad de derechos como resultado del reconocimiento de la diversidad cultural y el respeto al medio ambiente. Los discursos hegemónicos han sido respondidos con discursos contra-hegemónicos. Se han expandido las narrativas de la posmodernidad, la poscolonialidad y la alteridad, y se ha incrementado la crítica a las visiones eurocéntricas. La pobreza extrema se ha reducido, pero la desigualdad en la distribución del ingreso sigue siendo elevada y en muchos casos está creciendo, tanto dentro de los Estados-nación como entre unos y otros, con lo cual se está generando un escenario preocupante (Keane, 2018).

Hay que recordar, además, que los mercados de trabajo están sufriendo profundos cambios. El internet de las cosas, la inteligencia artificial y la robótica están introduciendo cambios en las formas de vivir, actuar, pensar, comprar, comerciar, producir, trabajar, viajar, invertir, disfrutar, gastar, construir casas e infraestructuras,

tratar y prevenir las enfermedades, e incluso en el modo de relacionarnos. El calentamiento global está generando un reacomodo en las relaciones internacionales, y el envejecimiento de la población (más agudo en los países desarrollados) está provocando un cambio estructural y grandes trasvases poblacionales a escala planetaria. Hasta se ha llegado a declarar recientemente la muerte de la muerte (Jáuregui *et al.*, 2004; Cavieres y Pérez Herrero, 2019; Cordeiro y Wood, 2019; Ortega, 2019).

Según el último informe de Millenium Project, la informalidad en América Latina sigue siendo elevada y en la Unión Europea comienza a preocupar su ascenso. De acuerdo con la misma fuente de información, los trabajos de Yuval Noah Harari, y los realizados por los prospectivistas, las nuevas tecnologías desplazarán en los próximos años a millones de trabajadores cuya labor se reduce en la actualidad a repetir de forma mecánica una acción para la que apenas se requiere cualificación. Como consecuencia, es altamente probable que se destruyan millones de puestos de trabajo en todo el mundo. Es verdad que también se crearán otros nuevos, pero como sabemos que requerirán una elevada cualificación, es presumible que se incrementarán todavía más las desigualdades, tanto dentro de los países como en la comparación de unos con otros (Bates Ramírez, 2019; Finquelievich *et al.*, 2019).

Todo parece indicar que una gran masa de trabajadores de América Latina y la Unión Europea tendrá que contender en los próximos veinte años en mercados laborales globalizados más competitivos, con el problema añadido de que la educación que reciben los jóvenes de hoy no los preparará para acceder a los puestos de trabajo que se requerirán en 2039. No se trata, por tanto, de invertir más en educación, sino de invertir más y mejor. Los *rankings* educativos internacionales insisten en señalar que el alumnado de algunos países asiáticos (Singapur, Hong Kong, China, Taiwán, Japón, Corea del Sur) obtiene mejores resultados que el alumnado del mundo occidental atlántico en materias como matemáticas, estadística e informática, pero todos los estudios existentes indican también que los profesionales más buscados en el futuro serán quienes cuenten con una formación interdisciplinar y estén dotados de imaginación y las habilidades necesarias para resolver los problemas que vayan surgiendo. La formación humanística y el pensamiento crítico parecen imponerse, pero las universidades siguen prefiriendo, por lo general, seguir formando técnicos (Harari, 2015, 2016 y 2018; Glenn y Florescu, 2017).

Es evidente que vivimos en un mundo plural, pero lo preocupante es que no disponemos ni de las ideas ni de los mecanismos adecuados para solucionar los problemas que van surgiendo. No hay duda de que el mundo occidental atlántico pierde peso en el contexto internacional, que el mundo islámico reclama mayor presencia, que India y China avanzan de forma imparable, que Rusia pretende recuperar el peso de la URSS, que Japón trabaja para ocupar el liderazgo perdido, que los países africanos siguen a la espera de un acomodo mejor en el contexto internacional, que Corea del Norte presiona a Estados Unidos y que el sudeste asiático se encuentra en un cruce de caminos entre influencias asiáticas, occidentales e islámicas. La diversidad de voces y aspiraciones, facilitadas por los nuevos medios de comunicación, no obtiene la debida respuesta, pues las instituciones existentes y los actores políticos actuales (partidos políticos, parlamentos, sindicatos, iglesias) han quedado en su mayoría desfasados o sobrepasados. Las ONGs, las asociaciones y la participación ciudadana a través de las redes sociales han ido ocupando el espacio abandonado por los partidos políticos y los sindicatos. Ha aumentado la desafección política, manifestada en las marchas, los escraches, los bloqueos, etc., pero de momento las movilizaciones sociales suelen ser en su mayoría pacíficas si las comparamos con las movilizaciones sociales de mediados del siglo pasado. El sistema de representación político, competitivo e indirecto, generado a comienzos del siglo XIX, afronta problemas crecientes en todo el mundo (aumento de la desafección, desconfianza en los partidos políticos). Los partidos políticos han visto reducida la conexión con sus bases electorales, el poder se ha licuado, los presidentes han perdido la fuerza que tenían antaño. Vivimos en una continua resignificación de términos como «participación», «sociedad civil», «ciudadanía» o «democracia». Mientras tanto, la democracia directa no acaba de nacer (Naim, 2013).

Como consecuencia de todo lo expuesto, no parece casual que haya ido decayendo la confianza que en 1999 los latinoamericanos depositaron en la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE en Río de Janeiro. Los datos son obstinados y concluyentes. En 2019 todos los indicadores muestran que los objetivos del Acuerdo no se han alcanzado por completo. Ha habido muchos y buenos efectos —económicos, políticos, sociales—, pero ello no debe impedirnos apreciar lo que ha quedado por hacer en el camino. Las abultadas inversiones que la Unión Europea realizó en América Latina y el Caribe fueron beneficiosas, pero no han ayuda-

do a crear los puestos de trabajo de calidad que se esperaban, ni a mejorar la productividad como deberían haberlo hecho. En buena parte, la competitividad de las exportaciones de América Latina se sigue sustentando en la existencia de una abundante mano de obra barata poco cualificada, a pesar de la fuerte inversión en educación realizada en las últimas décadas. Al no haberse implementado las reformas estructurales necesarias para elevar los ingresos tributarios, los Estados latinoamericanos carecen de la capacidad necesaria para ofrecer los servicios públicos de calidad que se requerirían a fin de impulsar las sociedades de bienestar y fortalecer los Estados de derecho. Como consecuencia, en estos últimos años, según los datos recopilados por el Latinobarómetro (2015-2018), la percepción que su ciudadanía tiene del progreso económico, el funcionamiento de las instituciones —con las consabidas diferencias regionales— y la capacidad de los presidentes para resolver los asuntos más importantes se ha ido deteriorando. La preocupación mayor de buena parte de la población, según la misma fuente, se ha centrado en tener aseguradas cuestiones tan básicas como el trabajo, la comida y la seguridad personal. Lo inquietante es comprobar que un porcentaje cada día mayor de los ciudadanos —varía según los países— comienza a percibir que las formas autoritarias pueden ser un mecanismo preferible a la democracia si esta no es capaz de mantener el orden, luchar contra la corrupción y reducir el clientelismo político (CEPAL, 2019b y 2019c; Galindo, 2019; González, 2019).

El comportamiento económico y político de la Unión Europea no ha ayudado mucho a mantener la idea suscrita en 1999 de que el modelo europeo debería ser un ejemplo para América Latina. La integración económica (mercado único, moneda única, Banco Central Europeo), después de haber cosechado éxitos indudables, ha demostrado carecer de la capacidad suficiente para generar las economías de escala esperadas y para reducir con la intensidad necesaria el diferencial de renta entre los «países ricos del Norte» y los «pobres del Sur». La integración política y la cohesión de los Estados se ha puesto en duda con más o menos intensidad debido a las reclamaciones de independencia de Cataluña, País Vasco, Escocia, Baviera, Irlanda del Norte, Córcega, Flandes, Cerdeña, Moravia, Transilvania y Chipre. Los recortes en el gasto público —sanidad, educación, prestaciones sociales— se han traducido en una merma considerable de la sociedad del bienestar alcanzada. El Brexit ha generado un terremoto económico, político y emocional en Europa. Ha dejado de valer la idea de que la Unión Europea y Estados

Unidos eran las regiones donde ocurrían las grandes innovaciones tecnológicas que impulsaban la modernización y el progreso, pues se comprueba que el centro de gravedad del mundo se está desplazando hacia Asia (China, India, Corea del Sur). La tecnología del 5G y la robótica son ejemplos claros (Khanna, 2019).

Con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, se abrió una inmensa ventana de oportunidad para las políticas neoliberales (Consenso de Washington). Ante la desaparición del fantasma del comunismo, surgió la posibilidad de reducir los antiguos subsidios y los apoyos ofrecidos a los grupos sociales más desfavorecidos, que sirvieron para fomentar y fortalecer a las clases medias, asegurando un clima de paz y solidaridad. No es casual que todo ello se haya traducido en un ascenso de los partidos populistas, antisistema y de extrema derecha, en un crecimiento de la xenofobia y en una expansión de enormes manifestaciones (pacíficas) de descontento contra las políticas de recortes y la propagación de la corrupción. Parece estar diluyéndose la confianza que se depositó tras la Segunda Guerra Mundial en las formas democráticas para solucionar en paz los problemas de la ciudadanía. Los asuntos centrales que preocupan más son la pobreza, la exclusión, las desigualdades, la inseguridad, la corrupción y la violencia descontrolada (Fontana, 2017; Levitsky-Ziblatt, 2018; Gülboy Laebens, 2019).

Por último, también es necesario mencionar que las estructuras institucional y administrativa diseñadas para gestionar los destinos del Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE no han funcionado como debían. La relación que se estableció entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se enfrentó desde un primer momento con el problema de la representación latinoamericana. Mientras que la Unión Europea había alcanzado un nivel de integración económica (moneda única, banco europeo, mercado único), política (Parlamento, Comisión, Consejo) y social (libre tránsito de personas, programa Erasmus), América Latina se presentaba como una suma de Estados-nación cuyo nivel de integración interna era reducido. En la práctica, no existía una institución latinoamericana con capacidad de representación de todos los Estados para interactuar con ella. El Parlantino no puede considerarse una institución comparable al Parlamento Europeo, a la Comisión o al Consejo. Las distintas formas de integración económica ensayadas en los últimos sesenta años (OEA, CELAC, ALBA, UNASUR, ALALC, ALADI, SELA, CAN, Mercosur, Alianza del Pacífico, Mercado Común Centroamericano) han cosechado éxitos indudables, pero no

han alcanzado el grado de integración al que sí ha llegado la Unión Europea. Como muestra de esta compleja relación polifónica entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea, se observa que las Cumbres ALC-UE (denominadas CELAL-UE desde 2011 tras la creación de la CELAC) que se debían reunir en teoría cada dos años para analizar las relaciones existentes y diseñar la agenda de las acciones futuras, llevan suspendidas *sine die* desde la Cumbre celebrada en Bruselas en 2015. Lo preocupante es que no se trata de un mero asunto coyuntural de problemas de agenda, sino que es el resultado de las múltiples tensiones estructurales y profundas señaladas.

En resumen, parecen existir evidencias abundantes que demuestran que el Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE firmado en 1999 generó efectos positivos, pero no ha sido capaz de impulsar con la intensidad y eficiencia esperadas la concatenación de variables económicas, sociales y políticas que debían producirse según el modelo teórico elaborado por Lipset a mediados del siglo XX ya citado.

2. RETOS DE LAS RELACIONES MUTUAS DURANTE LOS PRÓXIMOS VEINTE AÑOS (2019-2039)

En el estudio que realizó el Parlamento Europeo en 2017 sobre los resultados alcanzados hasta la fecha en el Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE de 1999, se subrayaron los avances indiscutibles respecto de la democratización en América Latina y las mejoras en las economías de la región tras la aplicación de las reformas estructurales: reducción del déficit, control de la inflación y recorte de la deuda. También se recomendó que se prosiguiera con las siguientes tareas: *a)* impulsar las reformas políticas para aumentar la cohesión social y disminuir la pobreza, la desigualdad y la corrupción, con lo cual se evitarían los populismos; *b)* apoyar los procesos de industrialización para fortalecer el desarrollo económico, aumentar la productividad y competitividad, y reducir la dependencia en las exportaciones de materias primas baratas; *c)* intensificar las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina para regresar al volumen alcanzado en la década de 1990; *d)* promover el fortalecimiento de las instituciones a fin de garantizar los derechos humanos, la gobernanza y la mejor inserción de las comunidades indígenas; y *e)* alentar iniciativas para

la protección del medio ambiente. Asimismo, se sugirió potenciar el diálogo europeo-latinoamericano y establecer una cooperación triangular entre la Unión Europea, China y América Latina a fin de recuperar parte de los flujos que se habían deslizado hacia los mercados asiáticos (Müller, 2017). Para relanzar el proyecto de 1999, se creó la Fundación Internacional UE-ALC (en sustitución de la Fundación EU-LAC que se disolvió) con la misión de convertirse en un instrumento de reflexión capaz de identificar los problemas en las relaciones mutuas y de proponer las posibles acciones que se deberían realizar en el corto y medio plazo (Decisión UE 2019/593 del Consejo de 8 de abril de 2019).

Estas recomendaciones del Parlamento Europeo y la creación de la Fundación Internacional UE-ALC están sirviendo para repensar el futuro de las relaciones mutuas. No obstante, parece evidente que nos encontramos ante problemas estructurales de largo plazo y profundo calado: no se trata solo de la periodicidad de las Cumbres o de la estructura, funcionamiento y financiación de las instituciones existentes. El mundo ha cambiado y los principios teóricos en los que se basó la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica en 1999 han variado. En 2020 se requiere diseñar un nuevo marco conceptual para las relaciones partiendo de variables renovadas. Es necesario construir un nuevo relato que defina qué propósitos se pretenden alcanzar y especifique qué mecanismos se deben activar. Con la intención de poner las bases para una discusión que ayude a definir los nuevos ejes de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, se proponen a continuación tres temas de reflexión.

En primer lugar, se debe revisar la teoría del desarrollo de la que parte el Acuerdo. La apertura comercial y el crecimiento económico son variables necesarias, pero todos los datos indican que no son suficientes para generar un desarrollo social y político sostenible de la amplitud deseada. Necesitamos partir del reconocimiento de que el problema es esencialmente político, ideológico, social y medioambiental, y que las soluciones deben ser pensadas desde un contexto holístico, global e internacional. Es necesario trascender los espacios geográficos y conceptuales nacionales, teniendo en cuenta a su vez la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente. Dani Rodrik explicó hace pocos años que la apertura económica de finales del siglo xx había generado un enfrentamiento entre los valores de la democracia, los principios del Estado-nación y la integración de los mercados. Rodrik (2012) señala:

Cuando se aceleró la globalización económica en la década de 1990, los Estados-nación fueron perdiendo su capacidad de toma de decisiones en sus respectivos territorios, con lo que se comenzó a poner en entredicho la soberanía nacional y la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático. En consecuencia, nos encontramos ante el trilema de que si se opta por el fortalecimiento del Estado-nación —con la consiguiente implantación de barreras arancelarias proteccionistas (recuperación del modelo original de comienzos del siglo XIX)—, se ocasionaría una crisis de crecimiento económico al reducir el volumen de los mercados externos; y si se opta por seguir avanzando en la globalización económica, se tensionaría la democracia, provocando una crisis política que generaría un clima de desconfianza institucional, en el cual igualmente se acabaría poniendo trabas al desarrollo económico.

Puesto que los espacios globalizados requieren una nueva territorialidad política ampliada, Rodrik plantea que la única salida para resolver el trilema es la creación de una gobernanza global, con instituciones supranacionales capaces de embridar las fuerzas económicas (Rodrik, 2012; Pérez Herrero, 2016).

En la actualidad, este trilema presentado por Rodrik se ha ido volviendo más complejo, pues es evidente que la viabilidad de la gobernanza mundial pasa por alcanzar un buen grado de convergencia en el diferencial de rentas tanto dentro de los países como en la comparación de unos con otros, lo cual no se logra de forma rápida ni fácil. Pero no acaban aquí los obstáculos. Ahora sabemos que debemos resolver un problema sumamente complejo, compuesto por más variables de las tres que propuso Rodrik. Además de solucionar las dificultades que están generando la globalización, la desafección política, el deterioro del medio ambiente, las desigualdades sociales y culturales, hay que defender los derechos humanos en todos los rincones del planeta teniendo en cuenta las diferencias culturales.

Los enfoques posmodernos, poscoloniales y de subalternidad llevan desde finales de la década de 1980 revisando los conceptos de la modernidad y el progreso para reclamar la superación de los enfoques eurocéntricos a fin de construir un mundo verdaderamente plural que respete las diferencias (De la Fuente y Pérez Herrero, 2016). En fecha reciente, Thomas Piketty puso de manifiesto que los conceptos clásicos liberales de que todos los ciudadanos éramos iguales ante la ley y que, por tanto, el ascenso social se lograba a través del esfuerzo personal, era una narrativa ideada y manejada hábilmente por las élites para mantener y acrecentar sus privilegios.

A su entender, la creciente desigualdad del siglo XXI evidencia la necesidad de encontrar otros principios alternativos del desarrollo (Piketty, 2019). Por su parte, Hans Küng propugna que el funcionamiento del sistema capitalista agresivo en el que vivimos no es satisfactorio porque, además de generar desigualdades, es incapaz de seguir avanzando a ritmos apropiados ante el retroceso de la demanda global y el deterioro del planeta. Por ello, recuerda cuán importante es plantear de una vez por todas que es imperativo generar una economía con rostro humano en la que prime la dignidad de las personas, la ética por encima de los exclusivos rendimientos del capital, el respeto al medio ambiente, el reconocimiento de las diversidades, la defensa de los derechos humanos, la justicia, la tolerancia y la solidaridad (Küng, 2019). A estas reflexiones añade Oli Mould (2019) que la creatividad, que fue presentada por el liberalismo económico y político como la fuente del progreso porque generaba las novedades que el mercado en continua expansión necesitaba para sobrevivir, debe ser interpretada como una forma de acción que, al priorizar el éxito individual sobre el colectivo, se convierte en la fuente generadora de las desigualdades. Por último, Richard Wilkinson, Kate Pickett y Jean Fabien Spitz se centran en mostrar que las desigualdades materiales tienen efectos perversos sociales, culturales, políticos y medioambientales, por lo cual es apremiante diseñar para el mundo una alternativa radical, una visión clara de una sociedad futura que no solo sea ecológicamente sostenible, sino que garantice de verdad una mejor calidad de vida para una inmensa mayoría (Wilkinson y Pickett, 2019; Spitz, 2019).

En segundo lugar, parece necesario revisar la operatividad de la estructura territorial del Acuerdo de Asociación estratégica ALC-UE. Puesto que es sumamente difícil alcanzar la gobernanza mundial que propone Rodrik y muy complicado, por no decir imposible, coordinar las seis variables aludidas anteriormente (globalización, democracia, Estados-Nación, medio ambiente, desigualdades sociales, derechos humanos) al no contar con las instituciones requeridas ni la voluntad política de crearlas, se debe hallar una solución pragmática en el medio plazo. En el mundo multipolar y global en que vivimos en 2020, no parece viable seguir manteniendo la tesis de que una relación bipolar entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe sea capaz por sí misma de cumplir con las metas que se propusieron en 1999.

Como la Unión Europea y América Latina y el Caribe no pueden pretender competir en solitario en el nuevo contexto internacional

generado por la globalización, parece oportuno considerar la posibilidad de ampliar la composición del Acuerdo de Río de Janeiro. Una opción en principio viable sería trabajar en los próximos veinte años con el escenario de construir un bloque occidental atlántico, compuesto por América Latina y el Caribe, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y el occidente de África. No se propone con ello que se deba generar ninguna homogeneización cultural de sus componentes, pues queda desechada toda posición eurocéntrica. Ateniéndonos a las cifras, en 2019 este bloque de países representa el 37 por 100 de la población mundial.

El espacio occidental atlántico presenta diferencias internas (lengua, religión), pero comparte valores importantes civilizatorios como la familia nuclear, el monoteísmo, la propiedad de los medios de producción, el sistema de representación político, el capitalismo, el libre mercado, la cultura del esfuerzo, la movilidad social, los derechos humanos y el reconocimiento de las diversidades. Este espacio fue la cuna de los valores del liberalismo político y económico que se generaron con las revoluciones atlánticas de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX (independencia de Estados Unidos en 1776; Revolución francesa de 1789; Constitución de Cádiz de 1812; independencias en América Latina a partir de 1808; Confederación canadiense en 1867).

Todos los países que conforman este mundo occidental atlántico nacieron con la modernidad y el progreso, aunque a unos les tocó mejor suerte que a otros en el reparto de beneficios. África y América Latina pusieron su mano de obra esclava y sus materias primas baratas, mientras que Europa, Estados Unidos y Canadá se sirvieron de estos recursos para impulsar la industrialización. La vertiente occidental del continente africano estuvo desde el siglo XVI vinculada a los intercambios realizados por el Atlántico a través del comercio triangular (África, América, Europa). Se ha calculado que se exportaron por la fuerza unos diez millones de esclavos de África al continente americano entre 1492 y 1870, y durante los siglos XIX y XX no cesó el expolio extendido y constante de la región. Las fronteras internas del continente africano se reconfiguraron artificialmente en función del reparto acordado por las potencias extranjeras con regla y cartabón en despachos situados a miles de kilómetros de distancia, sin tener en cuenta las necesidades de las distintas culturas aborígenes. África no puede persistir como el continente olvidado, el patio trasero del mundo occidental atlántico. Si Europa quiere combatir las migraciones masivas, reducir la pobreza, erra-

dicar la violencia y extender los derechos humanos, debe promover el desarrollo económico, social y político de la región. África tiene que ocupar el puesto que le corresponde en el espacio occidental atlántico.

En tercer lugar, resulta imprescindible señalar que este espacio occidental atlántico requiere una narrativa renovada. No es posible imaginar el futuro proyectando los ideales nacionales del pasado construidos a comienzos del siglo XIX. Es imposible concebir un mundo global interconectado desde las fronteras conceptuales y territoriales del Estado-nación. Rescatar los debates que se sucedieron a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX en Europa, Estados Unidos y América Latina en el momento en que se estaban definiendo los Estados-nación puede servir de ayuda. En aquel entonces, se discutieron las posibilidades de generar un espacio político occidental atlántico basado en los principios liberales nacientes. Se propusieron multitud de proyectos para construir un espacio político, ya fuera sobre principios monárquicos o republicanos, que respetara la pluralidad de las diferencias culturales y permitiera la convivencia de los distintos grupos de poder. La discusión se centró en cómo se debía transitar de las monarquías compuestas y las sociedades de Antiguo Régimen a un nuevo sistema político integrador y, aunque surgieron propuestas inteligentes e imaginativas, el retorno de los autoritarismos a mediados del siglo XIX y el avance de los nacionalismos en el siglo XX las dejaron en buena medida sin efecto (Escribano Roca, 2019).

En suma, las fronteras y los principios teóricos del Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE firmado en Río de Janeiro en 1999 deben revisarse en 2020 para imaginar hacia dónde queremos caminar durante los próximos veinte años. No es posible seguir proyectando los fantasmas del pasado, construidos con interpretaciones interesadas para legitimar el presente, con el propósito de dibujar el futuro. La historia de 2039 no está escrita. El ejercicio de prospectiva pasa inevitablemente por la revisión de los relatos historiográficos que hemos construido a fin de conseguir imaginar en libertad el abanico de posibilidades que abre el porvenir. El futuro no está en crisis ni debe seguir siendo como nos dijeron que sería. Está delante de nosotros a la espera de que lo construyamos a nuestra conveniencia. No existe un destino único manifiesto. La única certeza con que contamos es que no podemos seguir confiando nuestras vidas a modelos económicos y políticos de desarrollo que fomentan las desigualdades, la violencia, las tensiones, la desafección y las intran-

sigencias. El comercio, las inversiones y las elecciones son necesarias, pero no son suficientes. El reto de los próximos veinte años del Acuerdo de Asociación Estratégica ALC-UE deberá consistir en la construcción de un mundo de dignidad, de paz, de respeto entre los seres humanos, de solidaridad, de reconocimiento de la pluralidad de las culturas y de preservación del medio ambiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL (2019): *Informe sobre el desarrollo mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo*, Washington.
- BAÑOS, P. (2018): *El dominio mundial. Elementos de poder y claves geopolíticas*, Barcelona, Ariel.
- BATES RAMÍREZ, V. (2019): «These Are the Meta-Trends Shaping the Future (at Breakneck Speed)», *Singularity Hub*, 20 de agosto de 2019. Disponible en <https://singularityhub.com/2019/08/20/these-are-the-meta-trends-shaping-the-future-at-breakneck-speed/>.
- CASILDA, R. (ed.) (2008): *La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Madrid-Bogotá, Granica y Norma.
- CASILDA BÉJAR, R., BULNES, A., y LOAIZA KEEL, C. (2018): *Inversiones españolas en Latinoamérica: La internacionalización de las empresas españolas y el resurgimiento de las multilatinas en el siglo XXI*, Montevideo, Thomson Reuters-La Ley.
- CAVALLO, E., y POWELL, A. (2019): *Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, junio.
- CAVIERES, E., y PÉREZ HERRERO, P. (coords.) (2019): *Informalidad e historia ¿Precarización u oportunidades?*, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- CEPAL (2018a): *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2018: Las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional*, Santiago de Chile.
- (2018b): *Panorama social de América Latina 2018*, Santiago de Chile.
- (2019a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2019. El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región*, Santiago de Chile.
- (2019b): *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2019*, Santiago de Chile.
- CHRISTIAN, D. (2019): *La gran historia de todo*, Barcelona, Crítica.
- CORDEIRO, J. L., y WOOD, D. (2019): *La muerte de la muerte. La posibilidad científica de la inmortalidad física y su defensa moral*, Barcelona, Deusto.

- CORTÉS DE ABAJO, E. (coord.): *Una mirada al mundo. Un intento de ensayo global*, Madrid, SKR.
- DE LA FUENTE, J. R., y PÉREZ HERRERO, P. (coords.) (2016): *El reconocimiento de las diferencias. Estados, naciones e identidades en la globalización*, Madrid, Marcial Pons-IELAT.
- ESCRIBANO ROCA, R. (2019): *Historias del viejo imperio. Las Américas en el pensamiento histórico de España y Gran Bretaña (1824-1850)*, tesis doctoral, Universidad de Alcalá.
- FINQUELIEVICH, S., FELDMAN, P., GIROLIMO, U., y ODENA, B. (comps.) (2019): *El futuro ya no es lo que era*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- FONTANA, J. (2019): *El siglo de la revolución. Una historia del mundo desde 1914*, Barcelona, Crítica.
- GALINDO, J. (2019): «Por qué los latinoamericanos se desencantan con la democracia», *El País*, 5 de agosto. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/08/01/america/1564676652_297133.html.
- GLENN, J. C., FLORESCU, E. (eds.) (2017): *State of the Future, V. 19.0*, Washington, Millennium Project.
- GONZÁLEZ, F. (2019): «El capitalismo triunfante está destruyéndose a sí mismo», *El País*, 9 de septiembre. Disponible en https://elpais.com/elpais/2019/09/06/ideas/1567788069_700117.html.
- GÜLBOY LAEBENS, M. (2019): «Enemigos internos: democracia y amenazas de autocratización», *Nueva Sociedad*, núm. 282, julio-agosto. Disponible en <https://nuso.org/articulo/enemigos-internos-democracia-y-amenazas-de-autocratizacion/>.
- HARARI, Y. N. (2015): *Sapiens. De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, Barcelona, Debate.
- (2016): *Hommo Deus. Breve historia del mañana*, Barcelona, Debate.
- (2018): *21 lecciones para el siglo XXI*, Barcelona, Debate.
- JÁUREGUI ATONDO, R., MOLTÓ GARCÍA, J. I., y GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, F. (coords.) (2004): *Un futuro para el trabajo en la nueva sociedad laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- KEANE, B. (2018): *The mess we're in. How our politics went to hell and dragged us with it*, Sídney, Allen and Unwin.
- KHANNA, P. (2019): *The future is Asian. Global order in the Twentieth-First Century*, Londres, Weidenfeld & Nicolson.
- KÜNG, H. (2019): *Una economía decente en la era de la globalización*, Madrid, Trotta.
- LATINOBARÓMETRO (2015-2018): *Informe*, Santiago de Chile. Disponible en www.latinobarometro.org.
- LEVITSKY, S., y ZIBLATT, D. (2018): *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel.
- LIPSET, S. M. (1959): «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *The American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 69-105. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/1951731>.

- MOULD, O. (2019): *Contra la creatividad. Capitalismos y domesticación del talento*, Madrid, Alfabeto.
- MULLER, G. G. (ed.) (2017): *La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y cambios futuros*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- NAIM, M. (2013): *El fin del poder*, Barcelona, Debate.
- OCAMPO, J. A., y PARRA, M. Á. (2001): «Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núms. 54-55, pp. 37-48.
- ORTEGA, A. (2019): «Robot-lución: el gran reto de gobernar y convivir con las máquinas», *El País*, 25 de agosto. Disponible en https://elpais.com/elpais/2019/08/23/ideas/1566551575_254488.html?id_externo_promo=enviar_email.
- PÉREZ HERRERO, P. (2016): «Estados, naciones e historias a comienzos del siglo XXI», en DE LA FUENTE, J. R., y PÉREZ HERRERO, P. (coords.), *El reconocimiento de las diferencias. Estados, naciones e identidades en la globalización*, Madrid, Marcial Pons-IELAT, pp. 165-198.
- PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- (2019): *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto.
- PIQUÉ, J. (2018): *El mundo que nos viene. Retos, desafíos y esperanzas del siglo XXI: ¿un mundo post-occidental con valores occidentales?*, Barcelona, Deusto.
- RODRIG, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch Ediciones.
- SANAHUJA, J. A. (2013): *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- SELA (2017): *Las relaciones económicas y de cooperación de América Latina y el Caribe con la Unión Europea*, Caracas. Disponible en <http://www.sela.org/media/2758857/relaciones-alc-union-europea-2017.pdf>.
- SMITH, R. (1995): «La relación económica entre América Latina y la Unión Europea», *Revista CEPAL*, núm. 56, agosto, pp. 97-110.
- SPITZ, J.-F. (2019): «El capitalismo democrático: ¿El fin de una excepción histórica?», *Nueva Sociedad*, núm. 282, julio-agosto. Disponible en <https://nuso.org/articulo/el-capitalismo-democratico-el-fin-de-una-excepcion-historica/>.
- WILKINSON, R., y PICKETT, K. (2019): *Igualdad. Cómo las sociedades más igualitarias mejoran el bienestar colectivo*, Madrid, Capitán Swing.
- WILLIAMSON, J. (ed.) (1994): *The Political Economy of Policy Reform*, New York, Columbia University Press.
- ZWEIG, S. (2002): *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*, Barcelona, Acantilado.

LOS AUTORES

Francisco Aldecoa Luzárraga. Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, del que es miembro desde los años 70. Fue anteriormente secretario general del Consejo Vasco del Movimiento Europeo (1994-2002). Catedrático Jean Monnet de la Unión Europea, catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde el año 2000 y anteriormente en la UPV-EU desde 1990, universidad en la que fue vicerrector y rector en funciones. Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (2002-2010). Presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones internacionales (2006-2010). Director del Centro de Gestión de la UCM (2011-2015).

Gonzalo Arenas Valverde. Presidente del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE). Doctor en economía por la Universidad Católica de Lovaina. Exembajador de Chile ante la Unión Europea. Exsubsecretario de Planificación de Chile y director general del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Autor de numerosas publicaciones sobre las relaciones de Chile, América Latina y la Unión Europea.

Alexis Berg-Rodríguez. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador en el Máster de Derechos Humanos, Democracia y Globalización de la UOC (España). Investigador visitante (2019) en el Instituto Internacional de Sociología del Derecho de Oñati en el País Vasco (España). Autor del capítulo «Rol de la UE en la era de los muros: Oportunidades para la Diplomacia Común Europea con Cuba en la etapa post Obama», en el libro de Cornago, De Castro y Moure (eds.) (2019), *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Héctor Casanueva. Máster en Comunidades Europeas por la Universidad Politécnica de Madrid y en Sociología por la Universidad de Lomas de Zamora. Exembajador de Chile en Uruguay (ALADI) y en Ginebra (OMC y otros organismos económicos multilaterales). Profesor-investigador del IELAT, Universidad de Alcalá (España); de la Universidad Miguel de Cervantes (Chile); de la Universidad Nacional de Estudios Políticos y Administración de Rumanía. Vicepresidente ejecutivo del Foro Académico Permanente América Latina y el Caribe-Unión Europea. Presidente fundador del Nodo Chile del Millennium Project Futures Studies & Research y del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia. Autor de numerosas publicaciones de su especialidad.

Francisco J. Fonseca Morillo. Licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid (1977) y en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense; doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid. Estudios de Derecho Comparado en la Facultad Internacional de Estrasburgo. Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Valladolid (1986). Colaborador Científico en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas (1988-2001). Encargado de curso de Derecho Público en la Facultad de Derecho de la Universidad San Pablo CEU (2010-2015). En la actualidad, director de la Representación de la Comisión Europea en España (2009-2015 y desde 2018). Funcionario de la Comisión Europea desde 1986. Director general adjunto en la DG JUST encargado de justicia penal y derecho de los consumidores (2015-2018).

José María Gil-Robles y Gil-Delgado. Expresidente del Parlamento Europeo (1997-1999). Licenciado en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad de Salamanca. Fue profesor de Derecho Político en la Universidad Complutense y editorialista, colaborador y miembro del consejo de redacción de *Cuadernos para el Diálogo*. Ha publicado diversos trabajos jurídicos relacionados con la restauración de la democracia y con el Derecho parlamentario y público. Entre 1989 y 2004 fue diputado al Parlamento Europeo; en 1990, miembro de la Mesa del Partido Popular Europeo, y entre 1990 y 1992, vicepresidente del Grupo del Partido Popular Europeo. De 1993 a 1994 fue presidente de la Comisión de Asuntos Institucionales, y entre 1994 y 1997 ocupó la vicepresidencia del Parlamento Europeo. En enero de 1997 fue elegido presidente del Parlamento Europeo. Es presidente de honor del Movimiento Europeo.

Mariano Jabonero Blanco. Secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Licenciado en Filosofía y en Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor en la Facultad de Educación de la Universidad Complutense y autor de numerosos artículos, conferencias y textos, especialmente referidos a la educación y a Iberoamérica. En diferentes momentos, y con distintos programas, ha trabajado en todos los países iberoamericanos y ha residido en varios de ellos como consultor o experto de UNESCO, PNUD, OEA y OEI. Asimismo, ha sido director de Educación de la Fundación Santillana, llevando a cabo numerosas iniciativas de cooperación educativa con UNESCO, UNICEF y gobiernos de la región. Entre 2003 y 2010 fue director general de la OEI. Cuenta con numerosos reconocimientos por su dedicación a la educación y la cultura, entre ellos, la Orden de Alfonso X El Sabio.

Ramón Jáuregui Atondo. Presidente de la Fundación Euroamérica. Ha sido ministro de la Presidencia del gobierno español (2010-2011), vicepresidente del gobierno vasco (1987-1990) y consejero de Justicia y Trabajo de ese mismo gobierno (1994-1998). Ha sido parlamentario vasco, diputado en el Congreso (Cortés Generales) y eurodiputado (Parlamento Europeo). Durante su estancia en el Parlamento europeo fue presidente de la Delegación Parlamentaria europea con México y presidente de Eurolat, la asamblea parlamentaria europea con América Latina.

Ivette Ordóñez Núñez. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Realizó previamente sus estudios universitarios sobre la Unión Europea en la Universidad de La Sorbonne (París). Actualmente es analista política, dedicada principalmente al estudio de la gobernanza mundial, el G20 y la Unión Europea, participando en seminarios, conferencias y publicando diversos artículos. Colabora además con el G20 Research Group de la Universidad de Toronto. Autora del libro *El G20 en la era Trump. Nacimiento de una nueva diplomacia mundial*, Madrid, Catarata (2017).

Pedro Pérez Herrero. Catedrático de Historia de América de la Universidad de Alcalá. Director del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la UAH. Doctor en Historia por El Colegio de México (México) y por la Universidad Complutense de Madrid (España). Miembro correspondiente de la Academia Mexicana de la Historia. Condecorado con la

Orden Mexicana del Águila Azteca, en grado de insignia. Director del Máster Universitario «América Latina y la Unión Europea: Una Cooperación Estratégica». Autor de múltiples publicaciones sobre la historia y la realidad actual de América Latina.

Jorge Quevedo Flores. Doctor en Estudios Europeos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (España); doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid; máster en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca; profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales y Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Guadalajara (México). Autor de numerosas obras sobre las relaciones eurolatinoamericanas.

COLECCIÓN INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

La democracia en América Latina, Peter H. Smith, 2009.

La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986, Edgar J. Dosman, 2010.

Los amerindios en la narrativa occidental, Alicia Mayer y Pedro Pérez Herrero (coords.), 2010.

Las claves del éxito en la inversión en energías renovables. La transición de un modelo económico «energívoro» a un modelo económico sostenible, José Ignacio Morales Plaza, 2012.

América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global, Guillermo Fernández de Soto y Pedro Pérez Herrero (coords.), 2013.

El retorno. Migración económica y exilio político en América Latina y España, Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín Nájera y Pedro Pérez Herrero (coords.), 2013.

Historia de Europa en el siglo XX, Helmut Altrichter y Walther L. Bernecker, 2014.

Universalización e historia, Pedro Pérez Herrero (coord.), 2014.

Inmigración y retorno. Españoles en la Ciudad de México, 1900-1936, Alicia Gil Lázaro, 2015.

Fiscalidad, integración social y política exterior en el pensamiento liberal atlántico (1810-1930), Pedro Pérez Herrero y Eva Sanz Jara, 2015.

Desafección política y gobernabilidad: el reto político, Ludolfo Paramio (coord.), 2015.

Historia de las relaciones entre España y México, 1821-2014, Agustín Sánchez Andrés y Pedro Pérez Herrero, 2015.

La reforma fiscal de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812), Jorge Silva Riquer, 2015.

Brasil. Interpretações & Perspectivas, Janete Silveira Abrão (coord.), 2016.

Development and Schooling, Leopoldo Laborda y Daniel Sotelsk, 2016.

El reconocimiento de las diferencias. (Estados, naciones e identidades en la globalización), Juan Ramón de la Fuente y Pedro Pérez Herrero (coords.), 2016.

Narrativa de tradición oral maya tojolabal, María-Cruz La Chica, 2017.

Somos lo que vamos siendo. Identidades italoargentinas en los Buenos Aires del siglo XXI, Valentina Torricelli, 2017.

Elementos del pensamiento crítico (2.^a ed. revisada y ampliada), Julio César Herrero, 2018.

La diplomacia real. Los viajes a México de Juan Carlos I, rey de España (1978-2002), Carlos Sola Ayape, 2018.

Fiscal Capitalism and the Dismantling of Citizenship. Puno-Peru in the Nineteenth Century, Christine Hunefeldt, 2018.

¿Sin pasado ni futuro? El presente pensado desde la historia y las ciencias sociales, Eduardo Cavieres Figueroa y Pedro Pérez Herrero (coords.), 2018.

¿Qué universidades necesita el siglo XXI? Reflexiones a cien años de la reforma de Córdoba, Carlos Iván Moreno y Pedro Pérez Herrero (coords.), 2018.

Tras la guerra, la tempestad. Reformismo borbónico, liberalismo doceañista y federalismo revolucionario en México (1780-1835), Manuel Chust y José Antonio Serrano Ortega, 2019.

El oficio de historiar: entre pasados y futuros, Eduardo Cavieres Figueroa, 2019.

Políticas públicas neoliberales y desigualdad. México, Estados Unidos, Francia y España (1973-2013), Iván González Sarro, 2019.