

La Alianza AL-UE en el contexto de la transformación del Orden Global

Ramón Cardozo

Introducción

A medida que el avance tecnológico se acelera y la globalización impulsa a la humanidad hacia una comunidad mundial cada vez más interrelacionada, surgen desafíos y problemas globales de gran complejidad, para los cuales el actual modelo de gobernanza internacional parece no estar preparado para brindar respuestas adecuadas. Simultáneamente, nuevos actores influyentes en la arena mundial cuestionan la legitimidad del orden internacional liberal y buscan transformarlo.

Existen claros indicios de que un nuevo orden internacional se está gestando, y América Latina no puede permanecer al margen de este proceso. Para lograr incidir en la configuración de las nuevas reglas globales, la región debe avanzar mucho más hacia la consolidación de asociaciones basadas en cosmovisiones compartidas e intereses comunes. Estas alianzas le permitirán defender con éxito la inclusión de los valores, principios e intereses legítimos de la región en la arquitectura de este emergente orden mundial. Los pueblos de

Europa comparten profundos lazos históricos, humanos, políticos y económicos con los pueblos latinoamericanos. De allí que la Unión Europea (UE) se presente como un socio natural de la región latinoamericana para afrontar este desafío.

La necesidad de un orden mundial

Henry Kissinger, reconocido académico y uno de los ex secretarios de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica más experimentados, resaltó en su último libro "World Order" la imperiosa necesidad que tiene la civilización moderna, cada vez más interdependiente, de establecer un modelo de orden global que la sustraiga del caos o (des)orden en el que se viene sumergiendo en las últimas décadas.

Nuestra época persigue insistente y a veces casi desesperadamente un modelo de orden mundial. En medio de una interdependencia sin precedentes, el caos amenaza al mundo actual: con la propagación de armas de destrucción masiva, la desintegración de los Estados, el impacto de las depredaciones ambientales, la persistencia de prácticas genocidas y la expansión de nuevas tecnologías que amenazan con llevar el conflicto más allá del control o la comprensión humana¹.

Kissinger define como Orden Mundial el "concepto sostenido por una región o civilización sobre la naturaleza de los arreglos justos y la distribución de poder que se considera

1 Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and Course of History* (7th ed.; Penguin Politics; Penguin Books, 2015), p. 9.

aplicable a todo el mundo”². Según este autor, históricamente, la humanidad, debido a limitaciones materiales y tecnológicas, no había tenido ni la necesidad ni la posibilidad de establecer un orden de alcance realmente global. De allí que cada civilización o región tendía a ver su propio orden como el ideal a imponer en su entorno geopolítico accesible, sin que existiera una visión realmente global e interconectada.

Sin medios para interactuar entre sí de manera sostenida y sin un marco para medir el poder de una región frente a otra, cada región veía su propio orden como único y definía a los demás como “bárbaros”, gobernados de una manera incomprensible para el sistema establecido e irrelevante para sus diseños excepto como una amenaza. Cada uno se define a sí mismo como un modelo para la organización legítima de toda la humanidad, imaginando que al gobernar lo que tenía por delante, estaba ordenando el mundo³.

Es en tiempos relativamente recientes, cuando la aceleración de los desarrollos tecnológicos, especialmente en transporte y comunicaciones, ha posibilitado una interconexión sostenida entre las diversas regiones del mundo, impulsando así el fenómeno de la globalización y haciendo a la humanidad mucho más interdependiente e integrada. Esta transformación profunda del mundo ha vuelto factible e incluso imprescindible la emergencia de conceptos y arreglos de gobernanza con un

2 Henry Kissinger, *World...* p. 9.

3 Henry Kissinger, *World...*

alcance verdaderamente global, que debe materializarse en un orden internacional.

Las transformaciones del orden internacional

Kissinger entiende como "orden internacional" a la aplicación práctica de un determinado concepto de "orden mundial" a una parte sustancial del planeta, lo suficientemente grande como para afectar el equilibrio global del poder durante un período histórico. Esta materialización se logra a través de un sistema de principios, normas, instituciones y equilibrios de poder que regulan las relaciones entre los actores con capacidad de influir en la arena internacional en una época determinada.

Aunque existen divergencias en la doctrina académica respecto al número de órdenes internacionales que han existido a lo largo de la historia, Novak y Namihas señalan que la mayoría de los autores coinciden en distinguir cuatro órdenes internacionales instaurados de forma sucesiva a partir de 1815.

- **El primero (1815-1914)**, conocido como el Concierto de Europa, se inicia con el Congreso de Viena en 1815 y se extiende hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914.
- **El segundo (1919-1939)** surge en 1919 con la firma del Tratado de Versalles y el establecimiento de la Sociedad de Naciones, y llega hasta 1939, con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial.
- **El tercero (1945-1992)** surge tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial en 1945, y estuvo marcado por los Acuerdos de Yalta, la fundación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la creación de las instituciones de Bretton Woods (FMI, Banco

Mundial), pero fundamentalmente por el inicio en 1947 de la Guerra Fría entre las dos grandes superpotencias mundiales, los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

- **El cuarto orden (1991-2008)** surge a partir de 1991 con la desintegración de la URSS y el fin de la Guerra Fría. Este período se caracterizó por la hegemonía internacional de los Estados Unidos como única superpotencia mundial.⁴

Punto de inflexión del actual orden internacional

Al finalizar la primera década del siglo XXI, comenzaron a evidenciarse signos del progresivo declive del predominio de los Estados Unidos y con ello, del vigente orden internacional liberal, que “ha estado ligado al poder estadounidense: su economía, su moneda, su sistema de alianzas y su liderazgo”⁵.

Entre los principales eventos que señalaron el punto de inflexión del actual orden internacional destacan: la crisis financiera mundial de 2008-2009, que expuso vulnerabilidades del modelo económico liberal impulsado por Occidente; las tensiones internas en la Unión Europea y en la OTAN, que erosionaron la cohesión y capacidad de acción de estos importantes aliados de los Estados Unidos; el ascenso de China como potencia económica y geopolítica de alcance global; el reposicionamiento de Rusia dentro de la estructura regional y

4 Fabián Novak y Sandra Namihas, *Tiempos de Transición: La conformación de un nuevo orden internacional* (Pontificia Universidad Católica del Perú, Konrad Adenauer Stiftung, 2019), p. 17.

5 John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?” *International Affairs* 94, no. 1 (2018): 2, <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>.

global de poder; el auge de potencias regionales como India, Brasil, Turquía e Irán, que ganaron mayor influencia en sus respectivas zonas; el desafío a la preeminencia del dólar como principal moneda de reserva mundial por parte de China, Rusia, India y otros países.

Aumento de las tensiones geopolíticas en el mundo

Estos cambios en la distribución del poder a nivel internacional suelen traer consigo considerables incertidumbres y riesgos significativos de inestabilidad y conflicto. Esta situación se agrava en el presente contexto global, caracterizado por una creciente y sostenida interrelación entre regiones del mundo muy diversas entre sí. Al respecto, Kissinger advierte que la interacción entre "entidades no relacionadas entre sí por historia o valores (excepto en condiciones de plena competencia) y que se definen principalmente por sus capacidades, conlleva conflicto en lugar de orden"⁶.

Esta apreciación se ve confirmada por eventos recientes como la creciente tensión entre la OTAN y Rusia, derivada de la invasión rusa de Ucrania en 2022. Otro ejemplo es el aumento de las tensiones en Oriente Medio, como consecuencia del ataque perpetrado por el grupo terrorista Hamas contra Israel en mayo de 2021, lo que desencadenó una escalada de violencia en la región.

El Informe Global de Riesgos 2024, publicado por el Foro Económico Mundial, constata un aumento gradual de las

6 Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and Course of History* (7th ed.; Penguin Politics; Penguin Books, 2015).

tensiones geopolíticas en el mundo durante la última década. Uno de los indicadores de este fenómeno es el creciente aumento en el número de conflictos interestatales con alto potencial de internalización. El informe estima que este aumento de la conflictividad en el mundo obedece, entre otras razones, a los cambios de poder geopolítico y a la ineficacia del sistema internacional.

El mundo se ha vuelto significativamente menos pacífico en la última década. El año pasado estallaron conflictos en múltiples regiones. Los conflictos activos se encuentran en los niveles más altos en décadas... Si bien es difícil atribuirlos a una sola causa, los cambios a largo plazo en el poder geopolítico, la fragilidad económica y los límites a la eficacia y capacidad de los mecanismos de seguridad internacionales han contribuido a este aumento⁷.

Difusión, degradación y fragmentación del poder

Los desafíos a los cuales se enfrenta actualmente el mundo van más allá de la simple redistribución de las cuotas de poder internacional entre los actores estatales tradicionales y emergentes. Moisés Naím, en su libro *The End of Power*, advierte que en términos de gobernanza mundial, actualmente “mucho más importante que saber quién sube o quién baja [en el orden jerárquico] es entender cuánto pueden hacer con el poder que

7 World Economic Forum, Global Risk Report 2024 (2024), World Economic Forum, <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>, p. 22.

adquieren las naciones que ya «están arriba» o las que están «en subida»⁸.

Por su parte, Richard N. Haass, su artículo “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance”, advierte que el avance de la globalización ha venido diluyendo el poder y la influencia de los grandes Estados, al tiempo que ha fortalecido las capacidades de actores no estatales, algunos legítimos como las grandes corporaciones multinacionales, y otros no legítimos como “los terroristas (que utilizan Internet para reclutar y entrenar, el sistema bancario internacional para mover recursos y el sistema de transporte global para trasladar personas), [y] los estados rebeldes (que pueden explotar los mercados negros y grises)”⁹.

En la misma línea discursiva, Moisés Naím, señala que las nuevas tecnologías y la conectividad global están degradando, fragmentando y limitando el poder de los grandes actores tradicionales (gobiernos, ejércitos, empresas, sindicatos, etcétera) permitiéndole a nuevos actores, más pequeños en tamaño y recursos, no sólo desafiarlos, sino incluso socavar su poder. Estas variaciones en los límites y posibilidades de los tradicionales centros de poder revisten importantes consecuencias para la gobernanza global:

8 Moisés Naím, *El fin del poder: empresas que se hunden, militares derrotados, Papas que renuncian y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era*, 5ª ed. (Barcelona: *Debate*, 2016), p. 159

9 Richard Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance,” *Foreign Affairs* 87, no. 3 (2008): 44-56.

Ahora resulta mucho más difícil que un pequeño número de países dominantes (y mucho menos un solo país hegemónico) puedan moldear unilateralmente las relaciones internacionales, las alianzas o los conflictos tal como se hacía antes. Las crisis del momento, y las que vienen, involucran a muchos nuevos protagonistas que usan tecnologías, tácticas y estrategias muy diferentes de las que eran comunes en el pasado¹⁰.

Asimismo, la erosión del poder debilita la acción concertada y cooperativa de los Estados a nivel internacional para abordar desafíos que trascienden las fronteras nacionales, como los grandes flujos migratorios, las pandemias, el narcotráfico, el terrorismo transnacional y el cambio climático. De acuerdo con el Informe Global de Riesgos 2024, en los próximos dos años, los cinco mayores riesgos a los cuales se enfrentará el mundo son la desinformación, los fenómenos meteorológicos extremos, la polarización social, la ciberseguridad y los conflictos armados¹¹.

Ante el complejo panorama de desafíos globales, autores como Kissinger, Haass y Naím argumentan en sus obras la necesidad de adaptar el sistema de gobernanza mundial a las nuevas realidades. Solo así, piensan estos autores, se podrá

10 Moisés Naím, *El fin del poder: empresas que se hunden, militares derrotados, Papas que renuncian y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era*, 5ª ed. (Barcelona: *Debate*, 2016), p. 158.

11 World Economic Forum, *Global Risk Report 2024* (2024), World Economic Forum, <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>.

enfrentar con eficacia el caos¹² o desorden¹³ que impera en el mundo actual.

Transición hacia un nuevo orden internacional

Múltiples analistas y académicos de renombre coinciden en afirmar que el mundo se encuentra actualmente en medio de una transición hacia la reconfiguración del orden internacional. Se prevé que este nuevo orden sea más descentralizado, regionalizado y multipolar¹⁴. La Encuesta de Percepción de Riesgos Globales (GRPS) 2023-2024, que recopiló las opiniones de 1.490 expertos del mundo académico, empresarial, gubernamental, la comunidad internacional y la sociedad civil, reveló que dos tercios de los encuestados consideran que en los próximos diez años la humanidad se enfrentará a un orden multipolar o fragmentado, donde las potencias medianas y grandes competirán por establecer y hacer cumplir las reglas y normas regionales¹⁵.

-
- 12 Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and Course of History* (7th ed.; Penguin Politics; Penguin Books, 2015), p. 9.
 - 13 Richard Haass, *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order* (Penguin Press, 2017).
 - 14 Fareed Zakaria, *The Post-American World*, 1st ed. (New York: W.W. Norton, 2008), en New York Times Best Sellers. Joseph S. Nye, *The Future of Power*, 1st ed. (New York: PublicAffairs, 2011).
 - 15 World Economic Forum, *Global Risk Report 2024* (2024), World Economic Forum, <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>, p. 10.
 - 16 John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs* 94, no. 1 (2018): 2, <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>

Sin embargo, a pesar de estas coincidencias entre expertos, no se puede tener certeza sobre la forma definitiva que tomará la nueva arquitectura internacional¹⁶. Como es bien sabido, la política pertenece al mundo de lo contingente y sus resultados nunca están asegurados de antemano. Lo que sí está claro es que este período transitorio es sumamente complejo y desafiante.

En medio de los cuestionamientos a la eficacia y legitimidad del sistema internacional actual¹⁷, potencias como Rusia y China, e incluso grupos influyentes dentro de Oriente Medio, promueven modelos alternativos¹⁸. Todo indica que, más allá de las críticas al actual sistema internacional en sí mismo, lo que está en entredicho es el modelo de orden

Bikram Acharya, "Modeling Local Government's Perception towards Implementation of ICT Infrastructure and Services through Public Private Partnership Mechanism: Case of Nepal" (2018).

Ana Covarrubias Serbin, "El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar," *Revista Mexicana de Política Exterior* 114 (2022), p. 147, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/223>.

17 Ana Covarrubias Serbin, "El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar," *Revista Mexicana de Política Exterior* 114 (2022), p. 147, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/223>.

18 Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and Course of History* (7th ed.; Penguin Politics; Penguin Books, 2015), p. 1.
Carlos Melero E., "La perspectiva china del orden liberal internacional: ¿nuevo orden mundial?," *Relaciones Internacionales* 55 (2024): <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.005>.

mundial liberal occidental¹⁹ que le dio forma. Frente a este panorama, Kissinger se pregunta: ¿podrán regiones con culturas, historias y teorías tradicionales del orden tan divergentes reivindicar la legitimidad de cualquier sistema común?²⁰.

Reconfiguración del nuevo orden internacional: desafío para AL

La respuesta Kissinger a este dilema se aparta de la visión pesimista de Samuel P. Huntington en su conocida obra “The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order”²¹. Si bien Kissinger reconoce la dificultad de encontrar puntos en común entre cosmovisiones tan dispares como las que existen entre diferentes regiones o civilizaciones del mundo actual, considera que es posible establecer de forma consensuada un nuevo orden internacional global a través de la diplomacia, la cooperación y el compromiso.

Kissinger aplica a la moderna esfera internacional, viejos principios de filosofía política que señalan que la sola fuerza no basta para mantener la estabilidad de un orden social²², es

-
- 19 “Instituciones y normas internacionales acordes con el derecho internacional, promoción de los derechos humanos y de la democracia, y liberalización económica, en el marco de una concepción predominantemente westfaliana de un sistema internacional basado en la interrelación entre Estados, pero con la posterior participación de otros actores” (Ana Serbin, “El nuevo...”, p. 136).
- 20 Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and Course of History* (7th ed.; Penguin Politics; Penguin Books, 2015), p. 9
- 21 David Wilkinson, “Samuel P. Huntington: The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order,” *Journal of World-Systems Research* 7, no. 2 (2001): 341-361, DOI: 10.5195/jwsr.1998.152.
- 22 Rafael Tomás Caldera, *El poder y la justicia para jóvenes políticos*, Colección Letraviva (abediciones, 2023).

necesario que el poder venga acompañado de la legitimidad que deriva de la justicia: “Para ser sostenible, cualquier sistema de orden mundial debe ser aceptado como justo, no solo por los líderes, sino también por los ciudadanos”²³. De modo que, si se pretende que el nuevo orden internacional global sea efectivo y estable en el tiempo, no puede simplemente imponerse por el poder de unas pocas naciones dominantes, sino que debe surgir y “cultivarse” a través de un proceso más orgánico, inclusivo y consensuado.

Dentro de este proceso de reconfiguración del orden internacional, América Latina, como región, no puede mantenerse como un mero espectador. Tal como señala Serbin, “los movimientos tectónicos por los que atraviesa el sistema internacional pueden constituir una magnífica oportunidad [para Latinoamérica] de construir –tanto desde lo bilateral como desde lo multilateral– potenciales consensos para un nuevo entramado atlántico y para una inserción colectiva más activa a nivel global”²⁴.

Alianza América Latina y Unión Europea

Con miras a lograr incidir en esta coyuntura, América Latina, necesita elevar más su perfil como actor global, y en esta dirección, debe continuar fortaleciendo aquellas alianzas que, cimentadas en cosmovisiones e intereses compartidos, generen

23 Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and Course of History* (7th ed.; Penguin Politics; Penguin Books, 2015), p. 9.

24 Ana Covarrubias Serbin, "El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar," *Revista Mexicana de Política Exterior* 114 (2022): p. 155, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/223>

el respaldo necesario para asegurar que sus valores, principios y legítimas aspiraciones como región queden representadas en el diseño de la nueva arquitectura mundial. Dentro de este desafío, la Unión Europea (UE) se presenta como un socio natural idóneo, dada la relación histórica, cultural, política y económica que vincula a los pueblos europeos y latino-americanos²⁵.

Aunque América Latina y la Unión Europea son regiones diferenciadas con características y prioridades propias, existen importantes convergencias entre ellas. Destacan los estrechos lazos históricos, culturales y económicos, así como los valores y principios compartidos de la civilización occidental. Además, la existencia de flujos migratorios recíprocos, vínculos políticos sostenidos y un claro arraigo, aunque con diferentes niveles de éxito, de la democracia, el libre comercio y los derechos humanos en ambas regiones. Asimismo, comparten perspectivas afines sobre el orden internacional deseado y la importancia de una sólida gobernanza global multilateral basada en normas²⁶.

25 Comisión Europea, “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe,” Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, JOIN (2023) 17 final, 2023, p.1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0017>.

Ana Covarrubias Serbin y Arantxa Serbin Pont, “¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?” (2019), Fundación EU-LAC, p.1 <https://eulacfoundation.org/es/porque-la-union-europea-deberia-ser-relevancia-para-america-latina-y-el-caribe>

26 European Commission, *The Strategic Partnership Between the European Union, Latin America and the Caribbean: A Joint Commitment* (European Commission, 2008).

Basándose en estas convergencias, los vínculos entre AL y la UE han experimentado, con altibajos, un desarrollo continuo a lo largo de las últimas seis décadas. Las relaciones entre ambas regiones, que inicialmente se centraron en acuerdos comerciales y de cooperación al desarrollo durante las décadas de los sesenta y ochenta, evolucionaron hacia una asociación estratégica birregional más amplia e integral a partir de finales del siglo XX. Esta asociación abarca aspectos como diálogo político y coordinación en asuntos globales; asociación económica y cooperación al desarrollo²⁷.

Las relaciones entre la Unión Europea y ALC opera en tres niveles: birregional, subregional y bilateral. La Unión tiene una amplia red de acuerdos con veintisiete de los treinta y tres países de ALC. Actualmente la UE el principal inversor en América Latina y el Caribe (ALC), su tercer socio comercial, después de USA y China; y el principal contribuyente de la cooperación al desarrollo²⁸.

UE-CELAC, "Declaración de la Cumbre UE-CELAC, Bruselas, 17 y 18 de julio de 2023," 12000/1/23 REV 1 (es), 2023, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/18/declaration-of-the-eu-celac-summit-2023-17-18-july-2023/>.

27 Iván González Sarro, "Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la evolución de sus 'tres pilares' fundamentales" *Foro Internacional* 60, no. 3 (2020), <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2646>.

28 Comisión Europea, "Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe," Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, JOIN (2023) 17 final, 2023, p.1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0017>.

Progresiva institucionalización del diálogo político UE-LAC

Desde su inicio en 1999, la “relación estratégica” entre la Unión Europea y América Latina (UE-AL) ha avanzado gradualmente hacia una institucionalización más sólida, proporcionando un marco formal y estructurado para el diálogo político y la cooperación entre ambas regiones.

Durante el período comprendido entre 1999 y 2010, se llevaron a cabo seis cumbres birregionales entre la UE y AL. En 2011, se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). A partir de ese momento se han celebrado tres cumbres entre la UE y la CELAC. En 2006 se estableció la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), un foro dedicado al debate, seguimiento y revisión de todas las cuestiones relacionadas con la asociación birregional. Desde su creación, EuroLat ha celebrado quince sesiones plenarias. En 2019 entró en vigor el acuerdo de creación de la Fundación UE-ALC, concebida como un instrumento para fortalecer la asociación birregional y promover el debate sobre estrategias y acciones comunes, así como para mejorar su visibilidad²⁹.

Además de estos foros políticos, en el marco de la relación estratégica entre la UE y LAC, se ha establecido una extensa estructura institucional multinivel que facilita la participación de numerosos actores estatales y no estatales en la construcción de una agenda de beneficio mutuo. Destacan dentro de esta

29 (UE - ALC, 2010, p. 9).

estructura los foros subregionales: UE-CAN, UE-MERCOSUR, UE-CARICOM y UE-SICA³⁰.

Asimetrías en la relación UE-LAC

A pesar de los avances logrados, el desarrollo de la alianza entre la Unión Europea y América Latina ha experimentado altibajos³¹. En ocasiones, los momentos de enfriamiento de la relación han estado relacionados con el contexto mundial, como por ejemplo en el 2007 cuando se produjo la crisis financiera internacional³². En otras oportunidades, ha sido producto de diferencias políticas a lo interno de las regiones, como ocurrió a raíz de la ampliación de la UE³³. A estas causas se suman otras de orden estructural, relacionadas con las asimetrías que en términos de tamaño, poder, recursos y capacidades existen entre la UE y Latinoamérica.

30 Andrés Serbin y Andrés Serbin Pont, "¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?" Fundación EU-LAC, 2019, p.11 <https://eulacfoundation.org/es/por-que-la-union-europea-deberia-ser-relevancia-para-america-latina-y-el-caribe>

31 Iván González Sarro, "Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la evolución de sus 'tres pilares' fundamentales" *Foro Internacional* 60, no. 3 (2020), <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2646>.

32 Bacaria Colom, Jaume, y Stephan Sberro. "El eje económico y financiero de la relevancia de la Unión Europea para América Latina y el Caribe." *En ¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?*, 14-20. Fundación EU-LAC, CRIES, 2018. p. 14

33 Lorena Ruano, "La Unión Europea y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional," *Revista Mexicana de Política Exterior* 112 (abril-junio 2018), p. 81.

Una de las asimetrías que más destaca desde el punto de vista político, es la disparidad en el desarrollo de las instituciones regionales. Las instituciones regionales de la Unión Europea están considerablemente más desarrolladas y consolidadas en comparación con las de América Latina. Esta disparidad se manifiesta, por ejemplo, en la homogeneidad de las posturas de cada región: “Mientras que los países europeos muestran una mayor coordinación en materia de política exterior, los gobiernos latinoamericanos acuden a la cita sin prácticamente ningún acuerdo previo. Además, en algunos puntos, llegan sumamente dividido”³⁴.

Peter Birle, investigador del Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín (IAI), sostiene que, si bien el regionalismo en América Latina muestra una considerable diversidad organizacional, en su conjunto estas estructuras “se caracterizan por debilidades organizacionales, poca autoridad para tomar decisiones y estrecho margen de acción. Por lo tanto, las organizaciones regionales no pueden desempeñar un papel proactivo en la profundización de la cooperación e integración regional”³⁵. En Latinoamérica, observa el investigador del IAI, predomina la diplomacia presidencial, y ésta deja poco espacio para los desarrollos supranacionales.

34 Carlos Malamud, “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad,” *Plataforma Democrática*, 2010, p. 5. <https://eulacfoundation.org/es/las-relaciones-entre-la-union-europea-y-america-latina-el-siglo-xxi-entre-el-voluntarismo-y-la>

35 (Birle, 2018, p. 258).

Tanto la Unión Europea como América Latina, son muy conscientes de estas asimetrías, y han venido implementando instrumentos dirigidos a reducir los desequilibrios y promover una integración más equitativa a largo plazo.

Relanzamiento de la relación AL-UE

Así como el contexto internacional, en algunos momentos ha desfavorecido el avance de la asociación birregional, durante los últimos años esta dinámica se ha invertido. A medida que el contexto geopolítico mundial se ha vuelto cada vez más complejo y desafiante los gobiernos de la UE y de AL están reconociendo cada vez más los beneficios de revitalizar y fortalecer la relación birregional.

Detlef Nolte, investigador del German Institute for Global and Area Studies (GIGA), destaca como "la experiencia del unilateralismo y proteccionismo de Estados Unidos bajo la administración Donald Trump, la creciente dependencia de China como socio económico y competidor, los problemas con el suministro de equipo médico durante la pandemia COVID-19, y más recientemente la invasión rusa de Ucrania han fortalecido la búsqueda de autonomía estratégica³⁶ en la UE"³⁷. En ese contexto, señala Nolte se ha producido un renovado

36 "Dicha autonomía implica tener la capacidad de actuar y cooperar con los asociados internacionales y regionales siempre que sea posible, pudiendo al mismo tiempo operar de forma autónoma cuando sea necesario" (Nolte, 2023, p. 4)

37 Detlef Nolte, "The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart," en *GIGA Focus Lateinamerika* 2 (2023), German Institute for Global and Area Studies (GIGA), p.4 - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/85384>

interés de Europa en AL: “no cabe duda de que el valor estratégico de América Latina y el Caribe (ALC) ha aumentado para la Unión Europea desde la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022”³⁸.

La renovada atención que la Unión Europea está prestando a América Latina y el Caribe se fundamenta en varios aspectos, según el investigador del GIGA. En primer lugar, la UE considera a los países de esta región como potenciales aliados en los foros internacionales multilaterales, especialmente en cuestiones relacionadas con Rusia. Además, América Latina y el Caribe son una fuente crucial de materias primas estratégicas como el gas natural, petróleo, litio, niobio y fluor spar, que son fundamentales para las industrias europeas. Por último, esta región se perfila como un importante productor y exportador de hidrógeno verde, un recurso esencial en la agenda europea de energías renovables³⁹.

En los últimos dos años, el interés que existe en ambas regiones por revitalizar la asociación estratégica se ha puesto en evidencia en la retoma del dialogo político de alto nivel. En octubre de 2022 la UE y CELAC realizó en Buenos Aires la III reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE. En esa reunión se reiteró la importancia de defender los valores compartidos en los que se basa la asociación birregional y se subrayó el compromiso de abordar conjuntamente los actuales desafíos globales. Así mismo se estableció una hoja de ruta de eventos de alto nivel para “allanar el camino hacia un salto

38 Detlef Nolte, “The European...”, p. 2).

39 Detlef Nolte, “The European...”, p. 2).

cualitativo en nuestro compromiso birregional”. Estos eventos incluyeron una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en 2023⁴⁰.

En junio de 2023, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Joseph Borrell, junto con la Comisión Europea, presentaron una “Comunicación conjunta” titulada “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe”. El objetivo de esta iniciativa es establecer una **“nueva era de cooperación entre socios igualitarios y afines”**, con el fin de trabajar en conjunto para aprovechar la fortaleza colectiva, defender intereses comunes y abordar los desafíos globales de manera conjunta⁴¹.

En julio de 2023, después de ocho años desde su última reunión, los Jefes de Gobierno y de Estado de la UE y CELAC se congregaron en Bruselas para la III Cumbre birregional. Dentro de los resultados de esta Cumbre están un conjunto de compromisos birregionales con miras a reformar el sistema internacional de gobernanza para enfrentar los desafíos globales con mayor eficacia, inclusión y equidad.

40 UE-CELAC, “Comunicado de prensa, III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE, Buenos Aires, 27 de octubre de 2022,” UE-CELAC, 2022, https://eulacfoundation.org/sites/default/files/attachments/2023-04/comunicado_de_prensa_-_reunion_celac-ue-esp.pdf

41 Comisión Europea, “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, ” Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, JOIN (2023) 17 final, 2023, p.1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0017>

En este sentido, la III Cumbre UE-CELAC acordó la necesidad de fortalecer el sistema multilateral y promover una gobernanza mundial más eficaz e inclusiva, respetuosa del Derecho internacional; revitalizar el multilateralismo; mejorar la cooperación y coordinación birregional en los foros multilaterales pertinentes sobre temas de interés común (UE y CELAC juntos representan más de un tercio de los miembros de la ONU) ; contribuir a los esfuerzos de reforma del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo su Consejo de Seguridad; y fortalecer la colaboración birregional en las instituciones financieras internacionales y organizaciones multilaterales, reconociendo la importancia de contar con un sistema multilateral justo, inclusivo y eficaz⁴².

La declaración final de la III Cumbre reiteró que “Colaborando como socios soberanos, somos más fuertes y estamos mejor preparados para abordar las numerosas crisis y desafíos de nuestra era”⁴³. Aunque queda claro que aún hay un largo camino por recorrer, es crucial valorar adecuadamente este tipo de encuentros y las declaraciones políticas de alto nivel que de ellos emanan. Estos eventos refuerzan la legitimidad de la asociación, ajustan sus objetivos estratégicos a las nuevas realidades y establecen la dirección política para que los

42 UE-CELAC, “Declaración de la Cumbre UE-CELAC, Bruselas, 17 y 18 de julio de 2023,” 12000/1/23 REV 1 (es), 2023, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/18/declaration-of-the-eu-celac-summit-2023-17-18-july-2023/>.

43 UE-CELAC, “Declaración...” <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/18/declaration-of-the-eu-celac-summit-2023-17-18-july-2023/>

distintos niveles institucionales continúen avanzando en el desarrollo de la relación.