



Las relaciones birregionales entre Europa y América Latina y el Caribe



Alberto van Klaveren*

Ministro de Relaciones Exteriores, República de Chile

La reactivación de los diálogos birregionales ha generado mayores expectativas en un contexto global complejo y cambiante. Hace falta una mayor presencia económica y política de Europa en América Latina. En un tiempo caracterizado por la dispersión y la incertidumbre, América Latina debe ser vista como una región afín y un socio confiable para una Europa que también se está viendo obligada a replantear su lugar en el mundo.

Un contexto global complejo

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea no suceden en un vacío. Se instalan dentro de un contexto internacional que, de manera ineludible, afecta a su evolución, su potencial y sus limitaciones. Nos encontramos en una época caracterizada por la falta de certezas, donde los mecanismos de orden internacional establecidos luego de la Segunda Guerra Mundial se encuentran en un proceso de transición, cuya dirección final aún no

* Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, Master of Arts in International Studies, University of Denver, Estados Unidos, y Doctorandus en Ciencia Política, Universidad de Leiden, Países Bajos. Se desempeñó en la Cancillería entre los años 1992 y 2019. Ejerció como asesor de la Dirección General de Política Exterior; director de Planificación; Embajador de Chile ante Unión Europea, Bélgica y Luxemburgo; Subsecretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2009) y Agente del Estado de Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

En el plano académico, es Profesor Titular del Instituto de Estudios Internacionales y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, especializándose en las áreas de relaciones internacionales y su vinculación con el derecho internacional, política exterior comparada, política exterior de Chile y temas europeos.

Editor, autor de libros y artículos académicos sobre política exterior, relaciones y derecho internacionales y política comparada publicados en América Latina, Estados Unidos y Europa.

conocemos bien. A esto se le agrega una nueva distribución del poder mundial, que genera tensiones entre las superpotencias que se proyectan tanto en el ámbito político como en el económico.

En el ámbito comercial, observamos cuestionamientos a la liberalización comercial y un aumento de la práctica de comercio administrado. Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China generan un impacto importante para América Latina, dados los fuertes lazos comerciales que nuestros países tienen con alguna de estas dos potencias. La región ha intentado mantenerse al margen de esta disputa, pero, en la práctica, no puede escapar completamente de ella. Ese es exactamente uno de los desafíos que estamos viviendo en América Latina: buscar estrategias de diversificación para involucrarnos lo menos posible en el enfrentamiento entre las dos grandes potencias. Es importante considerar en este mismo escenario el potencial que representa el trabajo conjunto con la tercera potencia comercial mundial, la Unión Europea, pues del punto de vista económico, la UE amasa un peso comercial comparable al de las dos grandes potencias.

Todo esto sucede en un contexto global también afectado por el conflicto más intenso que ha afectado a Europa desde la Segunda Guerra Mundial. La agresión rusa contra Ucrania ha tenido importantes efectos en la comunidad

mundial en términos económicos, manifestado en las áreas de suministro energético, de alimentos, además de la desafortunada pérdida de vidas humanas y un aumento en el flujo hacia Europa de un importante contingente de refugiados.

Mientras que en gran parte del hemisferio occidental ha habido una condena unánime a la guerra de invasión, lo cierto es que en América Latina nos encontramos con percepciones diversas frente a la guerra de Ucrania, que obedecen a la heterogeneidad propia de la región. Para Chile esta es una guerra de agresión inaceptable en tanto pone en juego principios fundamentales del Derecho Internacional, como la prohibición del uso de la fuerza, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y, por cierto, la integridad territorial de los Estados.

En el ámbito político global también nos encontramos con elementos que generan tensiones importantes. Es un hecho que en la última década ha habido un auge de movimientos populistas de diferente signo político, acompañado por impulsos e iniciativas antiglobalistas. Estas amenazas se han hecho sentir de manera latente en todo el mundo y tanto Europa como América Latina y el Caribe no se encuentran ajenas a esta tendencia.

A lo anterior podemos agregar que nos encontramos en presencia de importantes señales de

descomposición del contexto global. Un primer ejemplo que ilustra esto es la breve insurrección del Grupo Wagner en la Federación Rusa, que sigue planteando interrogantes en cuanto a sus naturaleza y efectos. Un segundo ejemplo es el asalto al Capitolio en Estados Unidos el 6 enero de 2021. Un tercero es la réplica de este asalto en Brasilia a comienzos de este año, ambos provocados por partidarios de la administración saliente de cada uno de estos países que no estaban de acuerdo con los resultados de las elecciones presidenciales. Tampoco Europa ha estado inmune a estas señales de descomposición, como lo demuestra el crecimiento de los movimientos extremistas y las tendencias autoritarias presentes en algunos países.

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe corresponden a un caso clásico de relaciones interregionales, entendido como “relaciones institucionalizadas entre regiones del mundo”¹. Se trata de dos regiones que se vincularon, en primera instancia, a partir de la colonización de las Américas. Sin embargo, considerando que los movimientos independentistas

latinoamericanos tomaron lugar mayormente en la primera parte del siglo XIX, el pasado colonial se considera algo bastante alejado en el tiempo, por lo que no interfiere sustancialmente en las relaciones que mantenemos hoy día con Europa. Más bien, las afinidades políticas y culturales que unen a América Latina con Europa son considerables, no solamente por los hechos comentados, sino porque el pensamiento europeo fue en general una referencia importante en las gestas nacionales latinoamericanas. Las consideraciones anteriores cobran importancia si consideramos que esta realidad difiere en el caso de muchos países actuales pertenecientes al Sur global que se mantuvieron como dependencias coloniales hasta bien entrado el siglo XX.

Los vínculos entre América Latina y los países que conforman la Unión Europea son de larga data, pero cuando nos referimos a nuestras relaciones actuales, estas se apoyan en dos tipos de instrumentos. Uno de ellos son las cumbres interregionales, que se inauguraron a fines de la década de los noventa, lo que hace de nuestras relaciones como bloques de países algo relativamente reciente. La primera de ellas se celebró en Rio de Janeiro en junio de 1999. Este proceso de cumbres EU-LAC se mantuvo de manera bianual

1. HÄNGGI, H., RÜLAND J., ROLOFF, R. eds. (2006): *Interregionalism and International Relations*. London and New York: Routledge

hasta 2010. Posterior a esa fecha y con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), estos encuentros interregionales continuaron a través de las Cumbres CELAC-UE, que alcanzaron a celebrarse primero en Santiago de Chile (2013) y, luego, en Bruselas (2015). Sin embargo, estas se vieron interrumpidas en 2017 cuando se suspendió, luego de que surgieran desavenencias políticas entre varios Estados en relación a la situación de Venezuela.

El pensamiento europeo fue en general una referencia importante en las gestas nacionales latinoamericanas.

Las relaciones birregionales han pasado por diversas etapas que vale la pena tener en consideración. La suspensión de los encuentros birregionales posteriores a 2015 dejó en evidencia algunas de las debilidades y falencias del interregionalismo europeo-latinoamericano, que ya habían sido observadas incluso antes de la última crisis². Afortunadamente, en el tiempo reciente se ha producido un restablecimiento del diálogo

birregional entre la CELAC y la Unión Europea. Esta importante instancia logró reactivarse en octubre de 2022 en Buenos Aires, donde tuvo lugar la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE, que no se reunía desde julio de 2018. Allí se trazó una hoja de ruta para el restablecimiento del diálogo interregional y se fijó la necesidad de celebrar una Cumbre birregional de jefes y jefas de Estado y de Gobierno en julio de 2023 en Bruselas.

Otro instrumento importante en las relaciones birregionales consiste en los acuerdos que ha ido negociando la Unión Europea con distintos grupos de países de América Latina y el Caribe o bien con países individualmente considerados. En este ámbito encontramos dos Acuerdos de Asociación (AA) que fueron aprobados y que entraron en vigor en los primeros años de la década del 2000: el AA entre la UE y México (2000) y, posteriormente, con Chile (2002). Estos dos acuerdos, que se encuentran plenamente implementados, han sido muy relevantes para la relación con la UE y, en ambos casos, se encuentran actualmente en un proceso de modernización y puesta al día que resultarán en un nuevo Acuerdo Marco Avanzado.

2. GARDINI, G. y MALAMUD, A. (2014): "Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique - With a Transatlantic Focus", *Atlantic Future Working Paper*, 38.

Posterior a los dos acuerdos mencionados, surgieron otros entendimientos con grupos de países —actualmente en distintas fases de implementación— siendo el primero de ellos el suscrito entre la UE y el CARIFORUM (2008), que agrupa a los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM)³ y República Dominicana. El siguiente acuerdo de este tipo fue el que se realizó con la Comunidad Andina de Naciones y que se conoce como Acuerdo Multipartes, pues son acuerdos separados: un primero con Colombia y Perú (2012) y un segundo con Ecuador (2017), puesto que responden a las distintas realidades de estos países. Un cuarto acuerdo relevante que existe entre la UE y la región es el suscrito con Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), el año 2012, y que combina componentes históricos, políticos, económicos y de cooperación al desarrollo.

Un último instrumento de este tipo, muy relevante para las relaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea, corresponde al Acuerdo entre la UE y el Mercosur. En este punto hay que considerar una serie de factores interesantes que develan

las complejidades que se han tenido que sortear para alcanzar un consenso entre las partes. En primer lugar, este acuerdo comenzó a ser negociado al mismo tiempo que el acuerdo original con Chile; sin embargo, tomó 20 años para que se concluyeran las negociaciones, terminando estas formalmente en junio de 2019. El Acuerdo UE-Mercosur sigue pendiente de ser firmado y ratificado por las partes y se espera que el año 2023 sea decisivo para poder avanzar en estos asuntos. Lo anterior es especialmente importante si se atiende el hecho de que el Mercosur constituye el 62% de la población sudamericana, así como el 67% del PIB de la subregión⁴. A lo anterior se agrega que este bloque económico es el principal socio comercial de la UE en América Latina y el Caribe, acumulando alrededor del 40% de los intercambios comerciales, además de ser el principal receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) europea en la región⁵. De modo adicional, de ratificarse este acuerdo, la asociación entre la UE y el Mercosur se consolidaría como una de “las alianzas políticas y económico-comerciales de mayor peso geopolítico mundial que daría a luz una de las zonas de libre comercio más grandes del mundo”, que concentraría un mercado conjunto de

3. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.

4. VILANOVA, N. (2023) “El acuerdo UE-Mercosur: una asignatura para aprobar en 2023” 5 Días – El País (29/06/2023) https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/26/opinion/1674740796_049111.html

5. AYUSO, A. (2023) “Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: algunas claves para su actualización”. CIDOB Briefings 46. Barcelona: CIDOB. (26/06/2023) https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/acuerdos_de_asociacion_entre_la_ue_y_america_latina_y_el_caribe_algunas_claves_para_su_actualizacion

alrededor de 800 millones de personas y casi un cuarto del PIB mundial⁶.

Así, los Acuerdos de Asociación existentes entre nuestras regiones denotan relaciones bastante estrechas, pues estos comprenden dimensiones más amplias que un Tratado de Libre Comercio. Además de la dimensión económico-comercial, estos tienen fuertes componentes relacionados al diálogo político y la cooperación internacional (diferenciado según los niveles de desarrollo de los países latinoamericanos).

Nuevas oportunidades de relación estratégica EU-ALC

En términos de nuestra relación interregional, encontramos una nueva propuesta que ha sido impulsada por la Unión Europea. A comienzos del mes de junio de 2023, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión Europea presentaron una comunicación conjunta al Parlamento y al Consejo Europeo donde se establecía “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el

Caribe”⁷. Esta agenda puede significar un cambio importante en nuestras relaciones birregionales y registra un renovado interés y énfasis por la Asociación Estratégica Birregional con ALC —en línea con los objetivos de la Presidencia española de la UE— que no se encontraban presentes en documentos anteriores sobre la política exterior europea. Lo anterior se refleja en las escasas referencias que hay sobre América Latina en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016⁸ y la ausencia de mención alguna a la región en la Estrategia de Seguridad de 2003.⁹

La agenda presentada por la UE incluye varios temas que nuestra región también considera relevantes y donde el trabajo conjunto podría resultar en enormes beneficios mutuos. Uno de los principales elementos propuestos en esta agenda hace referencia al medio ambiente y los océanos. Los países de ambas regiones se encuentran realizando amplios esfuerzos en materia de protección medioambiental y de los océanos tanto de manera particular como en instancias multilaterales. En este sentido, ha habido un diálogo muy productivo

6. VILANOVA, *op. cit.*

7. UNIÓN EUROPEA (2023), *Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe*, 7 de junio.

8. UNIÓN EUROPEA (2016): *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

9. UNIÓN EUROPEA (2003): *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre

entre la UE y ALC respecto a cómo se pueden mejorar los estándares ambientales y cómo los natural, América Latina cuenta en su conjunto con las mayores reservas de litio en el mundo, un mineral estratégico para el avance e implementación de la transición energética. Por lo mismo, un trabajo cooperativo entre la UE y ALC en materia de energías limpias pareciera ser algo provechoso para ambas regiones y que les ayudaría a alcanzar de manera conjunta el ODS 7 que consiste en garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.

A la serie de temas e intereses compartidos por UE y ALC que impulsan sus relaciones interregionales se puede agregar un último elemento muy importante y que, en cierta medida, posibilita el trabajo conjunto en el sistema internacional. Este es la importancia que ambas regiones asignan al multilateralismo. En cierto sentido, nuestras regiones se han constituido como pilares en la construcción del sistema internacional multilateral que se crea después de la Segunda Guerra Mundial. En este ámbito, ALC es la única región del mundo en desarrollo que pudo participar plenamente en este esfuerzo, haciendo aportes significativos.

Si bien tanto en la propia UE como en América Latina coexisten tendencias liberales y soberanistas, en ambas regiones subsiste una tradición

multilateral, que se proyecta en la sociedad civil y en muchas fuerzas políticas que se siguen movilizando en favor del fortalecimiento de la institucionalidad internacional.

A modo de conclusión

El multilateralismo, la promoción y respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente y los océanos se constituyen como algunos de los valores permanentes y más significativos que informan actualmente los vínculos birregionales.

Las relaciones UE-ALC cuentan con una nueva oportunidad. Se presentan perspectivas positivas para la cooperación interregional y el trabajo conjunto para un futuro más sustentable y verde. En ellas, el multilateralismo, la promoción y respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente y los océanos se constituyen como algunos de los valores permanentes y más significativos que informan actualmente los vínculos birregionales. Esto puede verse reflejado en sus aportes dentro del Sistema de

Naciones Unidas, y ha sido abordado en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC de julio de 2023.

Hay que advertir, sin embargo, en contra de las expectativas excesivas que puedan surgir de la Cumbre de 2023. No podemos desconocer que los intereses de los países que conforman nuestros bloques son diversos, por lo que es solo natural que haya ciertos temas que generen más consenso que otros. Además, hay que tener en cuenta que la Cumbre UE-CELAC ha reunido a cerca de 60 países del mundo, lo que dificulta en general las posibilidades de alcanzar pleno acuerdo en todas las iniciativas que grupos de países de una y otra región deseen emprender. Por lo mismo, quizás un concepto útil a tener en cuenta para las iniciativas birregionales que se planteen es el de la geometría variable. Este es un recurso que ya ha

sido usado anteriormente con éxito en la misma construcción de la Unión Europea y que nos permitiría que países con mayores afinidades puedan avanzar más fluidamente en iniciativas de su interés, sin que esto implique la exclusión de otras naciones que puedan tener apreciaciones diferentes al respecto o que cuyo ritmo de avance en ciertos asuntos sea distinto.

La reactivación de los diálogos birregionales ha generado mayores expectativas en un contexto global complejo y cambiante. Hace falta una mayor presencia económica y política de Europa en América Latina. En un tiempo caracterizado por la dispersión y la incertidumbre, América Latina debe ser vista como una región afín y un socio confiable para una Europa que también se está viendo obligada a replantear su lugar en el mundo.