

27/2018

10 de diciembre de 2018

Cástor Miguel Díaz Barrado

América Latina-Caribe y Unión Europea:
propuestas para una difícil articulación de la
cooperación en la primera mitad del siglo XXI

América Latina-Caribe y Unión Europea: propuestas para una difícil articulación de la cooperación en la primera mitad del siglo XXI

Resumen

El trabajo examina la relación entre la Unión Europea y América Latina-Caribe con el fin de evaluar las propuestas que permiten avanzar en esta relación. Se analizan los distintos niveles de la vinculación entre las dos regiones y se determinan las fortalezas y debilidades de la cooperación. Las Cumbres UE-CELAC siguen siendo una herramienta útil para señalar las orientaciones de la relación mutua e identificar los ámbitos esenciales para cooperar. La relación entre esquemas de integración sería el mejor modo de profundizar en la cooperación entre las dos regiones pero presenta, en la actualidad, muchas dificultades. Por ello, no se debe abandonar la relación bilateral de la UE con algunos Estados de América Latina. La Unión Europea debe considerar que América Latina-Caribe es una zona prioritaria para la cooperación y los Estados de esta última región no deben excluir a la UE y sus Estados miembros entre las prioridades de su política exterior. España puede tener un papel activo en el desarrollo de esta relación.

Palabras clave

América Latina y el Caribe. Unión Europea. Cumbre ALC-UE. Diálogo Político. Cooperación. Esquemas de integración.

Latin America-Caribbean and European Union: Proposals for a difficult articulation of cooperation in the first half of the twenty-first century

Abstract

This working document examines the link between European Union and Latin America and the Caribbean in order to measure suggestions which help to advance in this partnership. Different levels of linking between both regions are analysed. Also, strengths and weaknesses of cooperation are proved. EU-LAC Summits remain an useful tool to highlight the interrelationship's orientations as well as they are important to identify key fields of cooperation. Studying the relation between integration processes is the best way to deepen cooperation between both regions but it is quite complicated nowadays. Then, bilateral relationship between EU and some Latin American States must not be given up. European Union should consider that Latin America and the Caribbean is a priority area for cooperation. Also, European Union and its member States should be a priority on Latin America and the Caribbean States' foreign policy. Spain could play an active part in developing this relationship.

Keywords

Latin America and the Caribbean. European Union. EU-LAC Summit. Political dialogue. Cooperation. Integration processes. Write here

Introducción

Las relaciones entre América Latina-Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) no hace mucho que se prometían felices y, en realidad, se ha avanzado bastante a la hora de proporcionar los componentes políticos y jurídicos básicos para que se realice la cooperación entre ambas regiones¹. Durante largo tiempo, la Unión Europea prestó una escasa atención a la realidad latinoamericana y la composición de los Estados que integraban la Unión tampoco favorecía, en modo alguno, que expresaran un interés especial por lo que acontecía en la región de América Latina. Esta situación ha cambiado radicalmente, aunque se siga pensando que ALC no recibe el miramiento que merece por parte de la UE y que los Estados latinoamericanos tienen otras prioridades en su política exterior. Esta es, sin duda, una de las cuestiones que deben aclararse desde el principio, con independencia de los términos grandilocuentes que se emplean en las declaraciones conjuntas y en los Planes de Acción que se han aprobado en las Cumbres UE-ALC (y UE-CELAC)². Determinar el interés que tiene la UE con respecto a ALC debe resolverse pero, también, precisar los objetivos reales que ALC quiere cumplir en sus relaciones con la UE. Debemos estar atentos a que, en la actualidad, otros actores de las relaciones internacionales como países asiáticos, sobre todo China³ y la India, y otros Estados como Rusia, llevan a cabo una decidida política exterior en esta zona. En particular, se ha destacado la creciente presencia de China, Corea del Sur, Japón y la India en el espacio ALC. Así se dice que: «Además de

¹ En concreto: MARTÍN ARRIBAS, J. J., Algunas lecturas: *Una visión global de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, en *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿cooperación al desarrollo y-o asociación estratégica?*, coord. por Juan José Martín Arribas, 2008, pp. 39-64; DÍAZ BARRADO, C. M.; FERNÁNDEZ LIESA, C. R.; y ZAPATERO MIGUEL, P., (eds.) *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III de Madrid, 2008; SANAHUJA PERALES, J. A., y FRERES, Chr., Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina, *Documentos de política-Policy Papers* (Instituto Complutense de Estudios Internacionales), n.º 1, 2006; y (Coords) *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Madrid, 2006, en particular, pp. 23-104; QUINDIMIL-LÓPEZ, J. A., *La Unión Europea ante la integración de América Latina en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas*, en *La Unión Europea como actor global: Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, coord. por Belén Sánchez Ramos, 2013, pp. 176-193; SANAHUJA PERALES, J. A., *Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina*, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, n.º 1, 2000; y MALAMUD RIKLES, C. D., *La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina*, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, I, n.º 98, 2010.

² Se puede consultar: SOTILLO LORENZO, J. A., *Las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 13, n.º 33, 2009, pp. 541-566.

³ Hace tiempo ya examinó estas relaciones: MALAMUD RIKLES, C. D., *China y América Latina: ¿qué esperan los unos de los otros?*, *Anuario Asia-Pacífico*, n.º 1, 2006, pp. 103-114.

China, algunos países latinoamericanos también han estrechado los vínculos con países como Japón, la India y Corea del Sur, que buscan principalmente asociaciones económicas con países de la región»⁴. Por lo tanto, poco se puede avanzar si ambas partes, UE y ALC, no demuestran una especial motivación en consolidar unas relaciones profundas. Más allá de las declaraciones, habría que determinar, con seguridad, si realmente existen intereses comunes y objetivos precisos y si, además, se pueden compartir algunos campos de la cooperación con resultados tangibles.

En este sentido, se ha llegado a la conclusión de que: «la coyuntura y las oportunidades actuales» son en estos momentos para la Unión Europea «sumamente adecuadas para intentar una revalorización de América Latina, lo que en definitiva permitiría avanzar en el fortalecimiento de la relación birregional»⁵. Más allá de las transformaciones que se vayan produciendo y de los cambios políticos y económicos que se avecinen, debemos despejar, sin embargo, esta primera incógnita y señalar que ALC interesa a la Unión Europea y que esta también tiene expectativas en la política que desarrolle la UE para la región. Este interés se acrecienta y se hace sólido en la medida en que se llegue a acuerdos que establezcan un entramado político y económico entre las dos regiones. La red de acuerdos que conforman estas relaciones, en la actualidad, es útil para alcanzar algunos objetivos comunes pero todavía resulta insuficiente si se quiere alcanzar una cooperación profunda entre la UE-ALC. Por ello, una primera propuesta consistiría en establecer una base que asentase, con criterios realistas, que las relaciones con ALC son para la UE una prioridad⁶ y que los Estados latinoamericanos-caribeños dieran muestras de que apuestan decididamente por sus relaciones con la UE y sus Estados miembros. Esto exige un inmenso esfuerzo diplomático que deben llevar a cabo no solo las autoridades comunitarias, en el caso europeo, sino también, los Estados miembros a través de sus políticas exteriores, pero enmarcada en las directrices de la UE. Asimismo, la política exterior de los Estados

⁴ Parlamento Europeo, La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros, Dirección General de Políticas Exteriores, Departamento Temático, EP/EXPO/B/AFET/FWC 2013-08/LOT 4/05, July 2017-PE 578.028, Bélgica, 2017, p. 6

⁵ ¿Por qué importa América Latina?, Real Instituto Elcano, Informe Elcano, 22, diciembre 2017, coord. Carlos Malamud, p. 7.

⁶ Se ha dicho, con razón, que «América Latina es un terreno clave para la Unión Europea también en el ámbito económico. Todos lo saben y todos lo admiten. Los altos funcionarios europeos se muestran preocupados por la presencia de las inversiones chinas que ganan terreno en la región», ZORNOZA; M. G., ALARCÓN, N.; y CAMACHO, J., La UE y América Latina: relación clave en un momento decisivo, *AquiEuropa*, Bruselas, 23 octubre 2017.

de la región de ALC debería contar con una línea particular para las relaciones con la UE y sus Estados miembros⁷.

Desde finales del siglo pasado, la Unión Europea comenzó a percibir que esta zona del mundo debía estar entre los socios privilegiados para la cooperación y, también, los Estados latinoamericanos empezaron a sentir la necesidad de estrechar lazos no solo con los Estados europeos considerados individualmente sino, sobre todo, con el esquema de integración que representa la Unión Europea. No por decirlo mucho pierde valor: El ingreso de España y Portugal en la Unión, en enero de 1986, se debe estimar como el comienzo del cambio, a pesar de que existieran por entonces algunos hechos que mostraban el interés de los comunitarios europeos por el área ALC⁸. A partir de ahí, todo parecía discurrir en un clima de entendimiento y, además, todo hacía presagiar que las relaciones entre ambas partes iban a producir resultados tangibles. Sin embargo, el balance no puede ser tan positivo en la actualidad y, en verdad, la valoración de los pasos que se han dado por una y otra parte, aunque es satisfactoria, se presenta claramente insuficiente para decir, sin ambages, que las relaciones entre América Latina y la Unión Europea son óptimas en estos momentos. Todo lo contrario. Estas relaciones han entrado en una etapa de bastante confusión puesto que se han fraccionado en exceso y no se perciben algunas líneas comunes que serían necesarias. En estos momentos, no se puede decir que exista una única visión de ALC desde la perspectiva europea pero tampoco, ni mucho menos, hay un enfoque común desde ALC hacia la UE. Estas son dificultades que se añaden, por lo tanto, a los problemas que siempre supone establecer una sólida cooperación entre dos actores que actúan en entornos de gran complejidad⁹.

El recorrido histórico de estas relaciones es la mejor prueba de que, todavía, no se ha descubierto el modelo idóneo ni tampoco los mecanismos útiles que permitan el logro de los propósitos que se pretenden alcanzar y que, por lo tanto, no puedan cumplirse tampoco los objetivos que reiteradamente recuerdan las Cumbres entre las dos regiones. La

⁷ En esa línea, se ha llegado a decir que «la UE es mucho más importante para América Latina que esta para la UE», VAN KLAVEREN, A., Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina, *Nueva Sociedad*, n.º 189, enero-febrero, 2004, p. 56.

⁸ Un trabajo siempre de interés para la posición de España: ARENAL MOYUA, C. del, La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones, *Pensamiento iberoamericano*, n.º 8, 2011, pp. 71-101.

⁹ Lo resumía C. MALAMUD en el titular de la entrevista que se le hizo, al decir que «Europa debe mirar más a América Latina, que también tiene que hacer un esfuerzo», <https://www.dw.com/es/europa-debe-mirar-m%C3%A1s-a-am%C3%A9rica-latina-que-tambi%C3%A9n-tiene-que-hacer-un-esfuerzo/a-42875315>.

afirmación de que la UE-ALC constituyen una «Asociación Estratégica birregional»¹⁰ serían poco más que palabras si sólo sirven para iniciar los esfuerzos de cooperación y no plasman, en modo alguno, realizaciones prácticas. Debemos desechar cualquier ilusión, por ahora, de que ambas partes sean verdaderamente socios que mantengan relaciones privilegiadas porque: primero, no resulta fácil identificar a las partes de esta relación, porque ni la Unión Europea es un grupo monolítico en sus relaciones con América Latina y, mucho menos, los Estados latinoamericanos comparten una posición política común en sus relaciones con la Unión Europea; y, segundo, porque los campos en los que pudieran colaborar, aunque se pueden identificar, como se ha hecho, esto no significa que hayan sido objeto de políticas concretas y que se puedan contabilizar resultados tangibles. Las relaciones entre ambas partes están anegadas de retrocesos más que de avances y, sobre todo, están repletas de nuevos intentos por encontrar otros caminos para acomodar la cooperación entre las dos regiones. En definitiva, ni se puede pensar en que exista una sólida cooperación AL-UE ni tampoco, en un futuro próximo, nada permite decir que, por fin, los dirigentes europeos y latinoamericanos han encontrado la «fórmula mágica» que les permita afrontar sus relaciones en términos de resultados concretos.

Hace tiempo, se resumía esta relación diciendo que «diez años después del lanzamiento de la estrategia de la UE para América Latina de 1995, las relaciones entre ambas regiones están estancadas y requieren cambios para adaptarla a la nueva situación que viven ambas regiones tras el 11S. América Latina parece perder peso como socio de una UE que afronta las exigencias de la ampliación y la política de vecindad, la crisis institucional, y las dificultades para mantener el “modelo social” europeo. América Latina atraviesa un periodo de cambios políticos y económicos, de crisis de sus organizaciones de integración regional, aparecen nuevos liderazgos, y enfrenta difíciles dilemas entre una vinculación más estrecha con Estados Unidos, o el nuevo proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones»¹¹. En la actualidad, quizá tan solo habría que cambiar algunas palabras, o situarlas en otro contexto, para llegar al mismo balance: que las relaciones están estancadas o que, por lo menos, no avanzan con un ritmo acelerado. Los hechos actuales son nuevos: ni UNASUR

¹⁰ QUEVEDO FLORES, J. A., *La acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe. Principales retos de la asociación estratégica birregional eurolatinoamericana*, en *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Martínez Pérez, Enrique Jesús y Martínez Capdevila, Carmen (dirs.), Valencia, 2017, pp. 155-168.

¹¹ FRERES, Chr., y SANAHUJA, J. A., *Hacia una Nueva Estrategia cit.*, p. 2.

es hoy un punto de referencia para los Estados latinoamericanos que precisamente han iniciado lo que podríamos calificar como la «desbandada» ni tampoco la situación en ALC y en la UE es la misma. Pero el resultado, sin embargo, es igual: con algunos avances en relaciones bilaterales, la UE y ALC siguen «esperando a Godot», es decir, profundizar su relación.

En todo caso, debemos determinar la existencia de, al menos, los tres niveles de relación que existen entre UE-ALC, que no son contradictorios entre sí y que podrían resultar complementarios, eso sí, en el caso de lineamientos comunes y políticas pragmáticas para la consecución de objetivos precisos. Estos niveles de relación revelan, sin duda, que todavía las dos regiones no han encontrado la mejor fórmula que permita avances reales en la cooperación, a no ser que interpretemos, lo que también es factible, que es lo único que permiten las circunstancias políticas y económicas en la que se encuentran tanto ALC como la UE. Un primer nivel, serían las «relaciones birregionales» que se explicitan a través de las Cumbres Unión Europea- CELAC y que, en la actualidad, están en una fase de «meditación» sin que sepamos cuál será su verdadero destino. Un segundo nivel, serían las relaciones que tienen algunos esquemas de integración latinoamericanos-caribeños con la UE en las que no se aprecian avances decisivos y que, en todo caso, habría que reordenar, sistematizar y profundizar. Por último, el tercer nivel de relación estaría constituido por los acuerdos entre la UE y Estados de América Latina que, precisamente, es donde se han producido logros más significativos pero que, sin embargo, proyecta una relación bastante «troceada» que no responde al principal propósito de una «asociación birregional».

Ahora bien, interesa valorar dos premisas básicas que permiten un estudio apropiado de las relaciones ALC-UE: Por una parte, se debe evitar la tentación de analizar estas relaciones únicamente desde la perspectiva de la UE, aunque debemos reconocer que desde esta óptica resulta más sencillo, puesto que la Unión cuenta con una «política común», más allá de las discrepancias. No conviene, en ningún caso, dilucidar unas relaciones tan complejas, como las de la UE-ALC, tan solo desde un punto de vista. El análisis de estas relaciones debe tener en cuenta ambas realidades puesto que no se trata de examinar la «política exterior de la Unión Europea» hacia América Latina sino, por el contrario, profundizar en los vínculos que existen entre ambas regiones. Por otra parte,

sería impropio desconocer que América Latina-Caribe no es un bloque homogéneo y compacto en las relaciones internacionales, ni mucho menos se puede advertir que exista una política común latinoamericana hacia la Unión Europea. Desde hace poco, América Latina-Caribe cuenta como región con un interlocutor único, al menos, en las relaciones con la Unión Europea, que es CELAC¹², pero de ahí no cabe deducir que esta Comunidad tenga criterios comunes y posiciones compartidas a la hora de dar contenido a las relaciones con la Unión Europea¹³.

El progresivo deterioro de las Cumbres UE-CELAC: la necesaria revitalización

Las buenas perspectivas que auguraban las relaciones entre UE-ALC, a finales del siglo XX, se han desvanecido a lo largo del tiempo. Hasta el punto de que la Cumbre programada para 2017 en El Salvador ni tan siquiera ha llegado a celebrarse¹⁴. La instauración de un foro, al más alto nivel, como son las Cumbres, primero ALCUE y, después UE-CELAC, no ha respondido plenamente a las expectativas que cabría esperar y, en algunos aspectos, estas Cumbres se han convertido en un espacio idóneo para la retórica y, a lo sumo, para la proclamación de principios y determinación de áreas para la cooperación entre ambas regiones. Esta valoración tan pesimista, sin embargo, debe ser matizada. No cabe desconocer que algo que se ha avanzado en la relación entre las dos regiones y que, tras casi diez años de celebración de Cumbres, se puede realizar un balance que tiene sombras pero que también ha destrabado entre ellas algunas luces. En este sentido, conviene destacar algunos efectos más positivos que presentan las reuniones de este tipo y las propuestas que cabría formular:

1. En primer lugar, a pesar de las profundas asimetrías que existen entre la UE y ALC no

¹² Un buen trabajo para conocer esta realidad: ROJAS ARAVENA, F., La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos, *Nueva Sociedad*, n.º 240, julio-agosto, 2012, pp. 16-27.

¹³ Como se ha dicho, «la CELAC reúne a treinta y tres naciones soberanas en una comunidad intergubernamental con un bajo nivel de institucionalización y sin estructuras permanentes, como una secretaría permanente, y carece de mecanismos e instituciones para aplicar decisiones comunes. Sus decisiones son consensuales y se adoptan durante las cumbres anuales», Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, p. 50.

¹⁴ En este sentido, se nos recuerda que «se había previsto que en octubre de 2017 se celebrara en El Salvador la próxima Cumbre UE-CELAC, que se presentaba como una gran oportunidad para dar un importante paso adelante en la consolidación de las relaciones eurolatinoamericanas. Sin embargo, a petición latinoamericana, debido a la crisis venezolana, la Cumbre ha sido postergada. Sin embargo, todavía hay tiempo para que las dos partes sigan trabajando para intentar que la Cumbre sea un éxito», *¿Por qué importa América Latina?*, cit., p. 77.

ha sido un error programar Cumbres al más alto nivel entre ambas regiones. Por de pronto, se han sentado las bases de la futura cooperación y, con bastantes altibajos, cada una de las Cumbres ha supuesto aportes interesantes en las relaciones mutuas. Es verdad que la opción por celebrar Cumbres de este tipo entre las dos regiones responde, también, al momento histórico en el que se adoptó la decisión, puesto que por entonces las relaciones internacionales estaban anegadas por la celebración de Cumbres de todo tipo¹⁵. Por ello, si se quería otorgar trascendencia a las relaciones entre ALC y UE siempre pareció oportuno y necesario que tuvieran lugar este tipo de reuniones. En esta línea, se nos recuerda que la puesta en marcha de «la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe se remonta a la primera cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999. Desde entonces, las cumbres han tenido lugar a intervalos de entre dos y tres años: en Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008), Madrid (2010), Santiago de Chile (2013) y Bruselas (2015)»¹⁶. Por lo tanto, han tenido lugar ocho reuniones de las que debemos extraer, en esencia, aquellos aportes que se han producido.

Esta sucesión de Cumbres, más allá de resultados prácticos en ámbitos específicos de la cooperación, han supuesto, en todo caso, establecer las categorías en las que deben llevarse a cabo las relaciones entre las dos regiones. Las Cumbres delimitan el campo de actuación y los márgenes de maniobra que tienen los Estados de uno y otro lado del Atlántico. Pero, sobre todo, han tenido la ventaja de señalar las orientaciones básicas y lineamientos que tienen que estar presentes en esas relaciones. Con razón, se dice que «desde una perspectiva birregional, las Cumbres UE-CELAC son las encargadas de marcar las líneas generales de la relación»¹⁷. Pero más allá, la celebración de esas reuniones puede cumplir otras funciones, en particular, servir de espacio para que se produzcan avances en todos los niveles de relación que existen entre los Estados de las dos regiones y, además, abrir nuevos temas para la colaboración mutua. La conclusión más aproximada a la verdad tendría componentes contradictorios: por un lado, las Cumbres corren el riesgo de convertirse en eventos que apenas tengan trascendencia y

¹⁵ Puesto que, como se dice, es uno de los principales instrumentos con los que cuenta, en la actualidad, la comunidad internacional para avanzar en la cooperación y en la integración. Ver, en particular, *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan (edits.), Secretaría General Iberoamericana, 2009.

¹⁶ Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, p. 51.

¹⁷ *¿Por qué importa América Latina?, cit.*, p. 77.

en los que se repite, como una letanía, la voluntad de cooperar; y, por otro lado, se trataría de eventos imprescindibles para articular la política de ambas partes y, también, las posiciones que, en todos los niveles de relación, llegan a expresar los Estados. En perspectiva europea, la Cumbres recuerdan que ALC es una región prioritaria en la política exterior de la Unión y, en perspectiva latinoamericana-caribeña, no se descarta que la Unión Europea y sus Estados miembros se conciben como socios privilegiados en las relaciones políticas y económicas.

La dispersión que caracteriza, en la actualidad, las relaciones internacionales que practican una y otra región sigue aconsejando que se celebren Cumbres de este tipo. Está claro, no proponemos su extinción. Las Cumbres suponen, también, un modo de «ahuyentar» los peligros que implica la penetración de otros actores en los espacios comunes. Por ejemplo, la penetración de los intereses asiáticos en América Latina es incuestionable¹⁸ así como la motivación de Rusia por colaborar más intensamente con ALC¹⁹. Se ha llegado a decir, incluso, que «la escasa atención prestada por la UE y sus Estados miembros a América Latina, (...) ha acabado favoreciendo la expansión china en la región y la presencia de otros actores extrarregionales, como Rusia o Irán en los años anteriores»²⁰. Esto se debe tener en cuenta a la hora de pensar y ordenar las relaciones entre ALC y UE porque debe quedar asentada la presencia de cada región en una y otra parte. Las Cumbres cumplen, a este respecto, un papel fundamental en la medida en que disipan cualquier duda de la voluntad de cooperar.

No es descabellada la propuesta de que las Cumbres deben dar, por lo tanto, visibilidad a las relaciones entre las dos regiones y también enviar el mensaje, en la escena internacional, que ambas partes están sumamente interesadas en potenciar la cooperación mutua. Lo que queda por dilucidar es si realmente la UE quiere o no situar a las relaciones con ALC en uno de los estadios más avanzados de colaboración o si, por el contrario, pretende relegarla a un segundo plano. Lo que no se puede argüir es que el bajo interés de la Unión por ALC se deba a que se derrochan múltiples esfuerzos

¹⁸ En el caso de China y en términos básicamente económicos: Osvaldo Rosales, (dir.), *América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

¹⁹ Una primera aproximación se hizo hace algún tiempo: GARCÍA, P., *Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro*, *Revista OASIS*, n.º 17, 2012, pp. 65-87.

²⁰ Además, «junto con China vemos como otros países asiáticos, especialmente Japón, la India y Corea del Sur, o incluso Turquía, han aumentado su presencia en América Latina», *Por qué importa América Latina?*, *cit.*, p. 78.

en otras regiones del planeta y, en particular, en la «política de vecindad» con los países del Este de Europa. Las políticas de la Unión Europea deben ser necesariamente complementarias. Por lo que hay que suscribir que estas Cumbres no solo son oportunas sino también necesarias²¹ puesto que «constituyen plataformas flexibles para definir intereses convergentes, establecer posiciones comunes relacionadas con la gobernanza mundial y cuestiones que figuran en la agenda internacional, hacer balance y evaluar los avances en la relación entre la UE y otros grupos regionales y países de América Latina y el Caribe, y acordar estrategias y prioridades para la cooperación birregional»²². En esencia, la permanencia de las Cumbres se presenta como una herramienta sustancial que determina los lineamientos básicos de la cooperación entre las dos regiones.

En resumen, las Cumbres tienen una función primordial: señalar el rumbo de las relaciones UE-ALC en todos los niveles de relación y, al mismo tiempo, buscar fórmulas que permitan una mayor cooperación entre los dos espacios. No se pueden convertir, en ningún caso, en reuniones para la confrontación a raíz de asuntos particulares ni tampoco en eventos que expresen tan solo la complacencia. Cabe constatar que los avances que se han producido en los últimos veinte años en las relaciones UE-ALC están reflejados en las Cumbres y, en buena parte, se deben también a las percepciones que los líderes políticos han tenido con ocasión de la celebración de estas. El balance que se puede hacer, hasta ahora, sin contradecir lo que dijimos, es positivo pero no necesariamente esperanzador. Una de las cuestiones a resolver, por lo tanto, es si procede prescindir de las Cumbres o espaciar su celebración en el tiempo. La segunda opción resulta, desde luego, perfectamente aceptable y convendría establecer un periodo aproximado de cada cuatro años entre una Cumbre y otra²³. Prescindir de la celebración de Cumbres no solo representaría el fracaso de la colaboración mutua sino, más importante aún, se privaría a todos los Estados de un espacio en el que la cooperación es posible y se carecería de las orientaciones que debe guiar las relaciones UE-ALC.

²¹ Conviene consultar: SANAHUJA, J. A., *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*, Fundación EU-LAC, Hamburgo, Alemania, 2015.

²² Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, p. 66.

²³ Entretanto, siempre caben las reuniones sectoriales de ministros, tanto de Relaciones Exteriores como de cada uno de los campos en los que se plasma la cooperación.

Sabemos que ALC no es un todo mientras que la UE, con sus debilidades, representa un ente con capacidad de actuar como tal en las relaciones internacionales. Mantener esta situación tan asimétrica, mediante la celebración de Cumbres, no supone, en modo alguno, un equivocado: primero, porque Estados Unidos y Canadá quedan fuera de esta relación por lo que no pueden condicionar directamente los progresos que se produzcan en los vínculos entre UE-ALC²⁴; y, segundo, porque no hay que descartar que en el futuro se den condiciones para crear un espacio común en lo económico (al menos en el establecimiento de espacios de Libre Comercio) y un ámbito político más estrecho en el que se compartan algunas posiciones en el orden internacional. Esto solo podría provocarlo las Cumbres o, al menos, constituirse en las impulsoras de una cooperación de este tipo. Por ello, defender la desaparición de las Cumbres significaría certificar la defunción de la «asociación birregional» y perder una oportunidad para el conjunto de los Estados de las dos regiones. Ahora bien, las Cumbres deben ir dejando de lado las plasmaciones puramente retóricas y penetrar, tan solo, en aquellos sectores en los que la cooperación puede ser efectiva. Es urgente adoptar políticas comunes por ambas regiones y llegar a acuerdos y compromisos, con independencia de la fórmula jurídica que se utilice. Las Cumbres no son un fin en sí mismo en las relaciones UE-CELAC sino, más bien, una herramienta que podría ser bastante útil si el enfoque que se hace es netamente pragmático y conduce a resultados concretos, bien de alcance general o con significaciones parciales.

2. En segundo lugar, las Cumbres han insistido en la noción de «Asociación Estratégica Birregional» que tiene, en realidad, un contenido meramente político. Pero, sobre todo, traslada una imagen en el orden internacional en cuanto quiere traslucir la voluntad de establecer una relación bastante privilegiada entre las dos regiones. Reconocemos que el balance que se ha hecho, en múltiples ocasiones, no ha sido especialmente positivo. Lo menos que se podría decir es que, como se señaló hace tiempo, «a pesar de que los esfuerzos que se han realizado a lo largo de todos estos años, por parte de las instituciones europeas y por parte de América Latina, han dado algunos frutos» pero «las

²⁴ No hay que olvidar, como se ha indicado, que «hay que agregar, con una especial significación, la importancia que tienen las relaciones de estos países con Estados Unidos y el papel que juega la potencia hemisférica en el posicionamiento y relacionamiento internacional de los países latinoamericanos y caribeños. Todos estos elementos deben ser considerados a la hora de evaluar el escenario actual (...)», BERNALMEZA, R., El futuro de las relaciones Unión Europea-América Latina, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XIII, n.º 16, junio 2007, p. 41.

relaciones UE-ALC siguen sin estar a día de hoy a la altura de sus inmensas posibilidades; y el compromiso de asociación (...), sigue sin plasmarse en realizaciones concretas de envergadura, tanto por lo que se refiere al ámbito político como al económico, comercial y social»²⁵. La «Asociación Estratégica Birregional» no es una realidad y es posible que ninguno de los tres pilares básicos en los que se sustenta ha dado resultados plenamente satisfactorios: Por una parte, no existe un espacio de concertación política, al menos en alguno de sus componentes, por lo que el «diálogo político» no va más allá del que se produce, con naturalidad, en las relaciones internacionales. Por otra parte, no se puede decir que se haya avanzado decisivamente en la cooperación o en algunos de sus sectores más representativos, particularmente en lo económico, es decir, no se ha instaurado un espacio amplio de Libre Comercio, con independencia de los acuerdos, algunos de asociación, de la UE con determinados Estados latinoamericanos y sometidos, en muchos casos, a importantes restricciones²⁶. Por último, incluso en los sectores más técnicos, que se prestan bien a la cooperación, queda mucha tarea por realizar, siendo así que aquí corresponde que comiencen a verse resultados tangibles.

No obstante, las Cumbres podrían ser útiles, y lo están siendo, para determinar valores y principios que asientan las relaciones entre ALC-UE. La Declaración Política que se adoptó en Bruselas, con ocasión de la II Cumbre CELAC-UE, comenzó recordando, una vez más, la voluntad de «ahondar en nuestra duradera asociación estratégica birregional, basada en vínculos históricos, culturales y humanos, el derecho internacional, el pleno respeto de los derechos humanos, valores comunes e intereses mutuos»²⁷. En todo caso, el examen de los instrumentos que se han adoptado en las Cumbres proporciona un conjunto de valores y principios comunes de ambas regiones, que se estiman esenciales y que deben darse necesariamente para la colaboración en todos los niveles de relación. La noción de «Asociación Estratégica Birregional», que acoge la Cumbre

²⁵ SALAFRANCA, J. I., La Asociación Estratégica Birregional entre la UE y ALC, *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 25 septiembre 2005, <https://www.nuevarevista.net/revista-ideas/la-asociacion-estrategica-birregional-entre-le-ue-y-alc/>

²⁶ Se indica, en relación con los Acuerdos de Asociación, que «Estos acuerdos son problemáticos en lo referido al vínculo entre comercio, desarrollo, y cohesión social, que es una cuestión crucial de la actual discusión sobre política económica y de desarrollo en América Latina, y que en modo alguno es automático», SANAHUJA PERALES, J. A., y FRERES, Chr., *Hacia una nueva estrategia cit.*, p. 47.

²⁷ Aunque, en este caso, apenas se hace una referencia marginal al principio de la democracia <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/06/11/eu-celac-summit-brussels-declaration/>.

UE-CELAC, no se corresponde solo con aspectos de la cooperación política o económica e, incluso, social, sino que, al mismo tiempo, hace referencia a estos valores y principios que condicionan, y mucho, la concertación política y la cooperación económica. Entre estos principios debemos considerar, sin duda, repasando las declaraciones finales de las Cumbres: la democracia, el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento del derecho internacional. La interpretación que se hace de estos principios permitirá ahondar en la cooperación o, por el contrario, prescindir de espacios de encuentro entre las dos regiones o los Estados que las componen. El propósito del «diálogo político»²⁸, por ejemplo, que debería tener trascendencia en la concertación entre ALC-UE en el plano internacional, precisa del cumplimiento de estos principios. Esta aportación que han realizado las Cumbres debería mantenerse y seguir siendo la base de la cooperación mutua. Dos supuestos permiten ilustrar esta situación.

Por una parte, la apertura de relaciones entre UE y Cuba tiene lugar precisamente cuando se atisba una tímida apertura en el régimen cubano, además por supuesto de otros motivos²⁹. Lo importante, en todo caso, es que la lectura del «Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación entre UE-Cuba», de 2016, representa una plasmación pragmática de los principios enunciados por la Cumbre. Resulta trascendente que se abre el «diálogo político» entre ambas partes y no se entra a valorar si Cuba dispone o no de un régimen democrático y cuál es la situación de los derechos humanos en la isla. La posición más sólida queda expresada en el párrafo 5, del artículo 1 en el que: «El respeto y la promoción de los principios democráticos, el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (...) constituyen un elemento esencial del presente Acuerdo»³⁰. Ahora bien, se acoge una noción de democracia que es aceptable para las dos partes. Por esto, el párrafo 2 del artículo 22 determina que: «La democracia se basa en la libertad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural y su plena participación en todos los aspectos de la

²⁸ Véase en un repaso histórico, antes de las Cumbres: ARRIETA MURGUÍA, J., El diálogo político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 58, 1999, pp. 9-44. Diversos trabajos, una vez instauradas las Cumbres, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicery y José Antonio Sanahuja (edits), Fundación Carolina, Madrid, 2007.

²⁹ DÍAZ BARRADO, C. M., y MORÁN BLANCO, S., *Las relaciones Cuba y Unión Europea: «el comienzo de una gran amistad»*, *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34, 2018 pp. 969-1001.

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

vida»³¹. Asimismo, entre los sectores en los que se desarrollará la cooperación se incorpora el campo relativo a «los derechos humanos». Pero la base sobre la que gravita esta cooperación queda recogida en el artículo 5 que, también, está redactado para que sea aceptado por las dos partes, al decir que «dentro del marco del diálogo político global, (...) acuerdan establecer un diálogo sobre los derechos humanos, con miras a mejorar la cooperación práctica entre ellas tanto a nivel multilateral como bilateral» y se precisa que en «la agenda de cada sesión de diálogo será acordada entre las Partes, reflejará sus intereses respectivos y procurará que se aborden de manera equilibrada los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales»³².

Se puede decir que la adopción de este Acuerdo también es uno de los resultados de las Cumbres UE-CELAC. Los principios que recogen las Cumbres están en la base de este Acuerdo que, asimismo, es un modo de hacer efectiva la «Asociación Estratégica Birregional». Un enfoque pragmático ha permitido, por lo tanto, restaurar las relaciones con un Estado de América Latina que resultaba esencial para completar el marco de relación con esta región. Las expresiones que contiene el Acuerdo se alejan intencionadamente de cualquier interpretación que permitiera deducir «la imposición de criterios» reflejando, sin embargo, la existencia de presupuestos comunes entre la UE y Cuba. Este es un buen camino emprendido por la Unión Europea para el futuro porque logra dos resultados factibles: primero, no se prescinde de ningún tipo de cooperación con algún Estado de América Latina; y, segundo, porque se inicia la senda que conduzca irremediabilmente a la plena consagración de regímenes democráticos y respeto de los derechos humanos.

Por otra parte, la situación que vive Venezuela es, sin embargo, bastante más compleja. La aplicación de los principios que recogen las Cumbres plantea, en este caso, más dificultades y ello ha provocado, probablemente, que constituya uno de los motivos por lo que no tuvo lugar la Cumbre de El Salvador, en 2017³³. En verdad, «aunque las instituciones democráticas en América Latina por lo general se mantienen firmes, la crisis

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

³³ Así se dijo que «es una decisión que lamento, me preocupa, y no comparto, pero entiendo que los gobiernos que han tomado la iniciativa preveían que el conflicto de Venezuela polarizaría la cumbre y es una razón de peso», Ramón Jáuregui, presidente de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), <http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/aplazar-cumbre-celacue-pone-en-riesgo-alianza-birregional-dice-eurodiputado/20170920/nota/3585374.aspx>.

política en Venezuela es la excepción más sobresaliente a esta tendencia. Si bien el país con frecuencia se ha considerado un caso de régimen híbrido que mezcla características democráticas y autoritarias, parecen haber prevalecido estas últimas»³⁴. En la actualidad, más allá de las sanciones impuestas a Venezuela por la Unión Europea, este Estado apenas participa en relaciones de algún tipo con el bloque comunitario. El abandono por Venezuela de la Comunidad andina y su suspensión en MECORSUR le privan de esta posibilidad y han hecho que el país quede fuera del radio de cooperación con la Unión Europea y sin marco institucional en el que llevarla a cabo. El único espacio que Venezuela tiene «abierto» es su condición de participe en el seno de las Cumbres y habrá que esperar, en consecuencia, a ver qué sucede cuando se celebre la próxima y qué decisiones se adopten al respecto. En todo caso, la crisis venezolana revela que los principios compartidos por los Estados europeos y latinoamericanos-caribeños tienen peso a la hora de la toma de decisiones. Estos principios deben, por lo tanto, mantenerse y enriquecerse con el fin de que faciliten la cooperación entre las dos regiones.

3. Por último, una de las principales ventajas que tienen las Cumbres es que han proporcionado los ámbitos más idóneos en los que se puede realizar la cooperación entre ALC-UE, es decir, identifican los sectores en los que sería más efectiva. En esta línea, el Plan de acción de Bruselas, en 2015, enumera, con base en la práctica anterior, los diez campos en los que los Estados europeos y latinoamericanos-caribeños deben centrar sus cooperación: «Ciencia, investigación, innovación y tecnología; Desarrollo sostenible; Medio ambiente; Cambio climático; Biodiversidad; Energía; Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión social; Migración; Educación y empleo para fomentar la integración y cohesión sociales; El problema mundial de la droga; Cuestiones de género; Inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible; Educación superior; y Seguridad Ciudadana»³⁵. Como vemos, un cúmulo de ámbitos específicos que, desde un enfoque pragmático, llevarían a una estrecha cooperación. Sin embargo, se trata de un plan ambicioso y habría que determinar, punto por punto, los avances que realmente se vienen produciendo. En todo caso, la labor que realizan las Cumbres en este sentido debe ser valorada positivamente

³⁴ La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros, Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, pp. 14 y 15.

³⁵ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>.

lo que justifica la permanencia de este tipo de reuniones.

La dificultad estriba en encontrar el modo de que exista una verdadera «concertación política» en estas materias en el orden internacional. Por ello, como paso previo a profundizar en cada uno de estos campos o simultáneamente, CELAC-UE deberían establecer mecanismos que permitieran la adopción de posiciones comunes, e incluso algunas compartidas, en el plano internacional. Este aspecto de la «concertación política» se señala usualmente pero no advertimos que se hayan producido logros significativos. La determinación de los sectores en los que debe incidir la cooperación es conveniente pero resulta insuficiente si, con anterioridad, los Estados no asumen el compromiso de concertar su política exterior en estas materias. Esta sería una de las indicaciones que deberían plasmarse en las Cumbres y prever, con suficiente tiempo de antelación, las decisiones que los Estados de la Asociación expresen en los foros internacionales. Resulta difícil ahondar en la cooperación en sectores tan específicos en ausencia de una posición política común o aproximada en cada una de las materias que integran esos sectores. Mucho más, cuando se quiere imprimir a las próximas Cumbres de un carácter más sólido en el que se aborden también las contribuciones que pudieran hacer para el cumplimiento de la Agenda 2030, en la que muchos de sus Objetivos han sido señalados en los Planes de Acción³⁶.

La expresión que se contiene en la Declaración Política de Bruselas, relativa al compromiso de trabajar (...) de manera integradora y en condiciones de igualdad entre ambas regiones (...) y, cuando proceda, respecto de las grandes conferencias, cumbres y sesiones especiales internacionales dedicadas a temas de interés mundial (...) ³⁷ resulta insuficiente. El camino que deben recorrer las Cumbres en los próximos años es, precisamente, servir de cauce a través del cual transiten acuerdos políticos al más alto nivel y en temas que preocupan a los Estados de la Asociación pero, también, que interesan en la comunidad internacional. Recordemos que CELAC es básicamente una «instancia de concertación política para los intereses regionales frente a la agenda internacional»³⁸ y que la Unión Europea es un esquema de integración que dispone de

³⁶ *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El gran impulso ambiental*, CEPAL., Santiago de Chile, octubre 2016.

³⁷ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>.

³⁸ VALERIO, J. E., Las Relaciones CELAC-UE de cara a la II Cumbre CELAC-UE, SELA, Reunión Regional de seguimiento y análisis de la situación económica de la Unión Europea y su impacto en los países de América Latina y el Caribe Caracas, Venezuela, 3 de noviembre de 2014 *SP/RRSASEUEIPALC/Di.*, n.º 5-14.

una «política exterior común». No estaría fuera de las competencias de las dos instancias penetrar en el campo de «la concertación política», al menos, aquella que resulta necesaria para que se pudiera profundizar en los campos de la cooperación que han sido seleccionados.

Las difíciles e infructuosas relaciones entre esquemas de integración

Uno de los mejores caminos para que los vínculos entre ALC-UE alcancen un elevado grado de cooperación sería, sin duda, el establecimiento de compromisos y acuerdos entre la UE, que es un esquema de integración, y cada uno de los esquemas de integración que tienen lugar en el área latinoamericana-caribeña. Sin embargo, en este nivel solo percibimos múltiples dificultades, entre otras: primero, la abundante proliferación de esquemas de integración en ALC que dificulta determinar con quiénes es preferible iniciar la cooperación y en qué términos; y, segundo, más importante todavía, la escasa consolidación de estos esquemas que carecen prácticamente de competencias y que no tienen apenas algún rasgo de «supranacionalidad». Aquí sí que convendría hacer un enfoque desde la perspectiva de la Unión Europea, al menos para determinar qué esquemas de integración de ALC están en condiciones para ahondar en la cooperación mutua. Puesto que es muy probable que, en los próximos años, el panorama en ALC esté más despejado en esta materia, se deberán tener en cuenta algunos criterios:

- a) El fenómeno de la integración en ALC está dando muestras de agotamiento. La realidad es, seguramente, quien se encargará de llevar a cabo la «simplificación» tantas veces proclamada. El TLCAN, en el que participa México, se encuentra sumido en la total incertidumbre, aunque es más que probable que se trate de una situación coyuntural por la actual política de la Administración norteamericana, estando el acuerdo en proceso de reforma, del que se acaba de anunciar que hay un «principio de acuerdo»³⁹. UNASUR será difícil que vuelva a revitalizarse en poco tiempo a no ser que la política exterior

³⁹ En la actualidad se encuentra en proceso de reforma el TLCAN. En agosto de 2018, se anunciaba que «Estados Unidos y México están cada vez más próximos a un acuerdo comercial que solo un par de meses atrás se antojaba imposible. El presidente estadounidense, [Donald Trump](#), afirmó este sábado que podrían cerrar un pacto "pronto", mientras los negociadores de ambos países se hallan en Washington inmersos en una intensa ronda de reuniones bilaterales. Este proceso se enmarca en la reforma del [Tratado de Libre Comercio de América del Norte \(TLC\)](#), en el que también participa Canadá. Sin embargo, su objetivo pasa ahora por acercar posturas de forma bilateral para luego incorporar en la ronda final de conversaciones a su vecino del norte», *El País*, 25 de agosto de 2018.

brasileña derroche grandes esfuerzos de imaginación. La AEC no parece que cuente en eventuales relaciones con la UE en temas políticos y económicos aunque podría deparar alguna sorpresa al encargarse, en esencia, de temas como el turismo y el medio ambiente que preocupan a ambas partes. ALBA ha iniciado su proceso de descomposición paralelo a la crisis venezolana y también al nuevo rumbo que inició Cuba con el acercamiento a la UE y su posición en la escena internacional⁴⁰. La conclusión es clara: la UE no debe optar por establecer estrechos lazos de cooperación con aquellos esquemas regionales de integración de ALC que se encuentran en esta situación, salvo que quiera distraer esfuerzos que precisa en relación con otros esquemas en los que los resultados pueden ser más efectivos. Por lo tanto, se deben descartar, por ahora, relaciones profundas con estos esquemas, por lo menos en lo económico. La aproximación política ya se realiza en el seno de la Cumbres por lo que no sería preciso insistir en esta cuestión⁴¹. Lo importante, sin embargo, en perspectiva latinoamericana-caribeña, es que se está despejando bastante el panorama de la integración en la región y que esquemas de este tipo no van a obstaculizar las relaciones UE-ALC.

- b) La UE debe enfocar prioritariamente su acción en relación con los esquemas subregionales de integración en ALC que, por lo demás, es lo que ha venido haciendo hasta ahora. La Comunidad Andina se encuentra, no obstante, en una situación de «estancamiento permanente» y no se vislumbran signos de progreso que permitan, más allá de las palabras, articular este esquema de integración en la línea de establecer una cooperación efectiva con la Unión Europea. MERCOSUR se debate continuamente entre vaivenes en función de la coyuntura política, aunque sigue siendo un punto de referencia imprescindible de la integración subregional. Por lo demás, SICA y CARICOM tienen componentes de mayor estabilidad sin que ello suponga que avancen hacia estadios más allá de una unión aduanera imperfecta. En estos casos de integración subregional, el panorama tampoco es demasiado alentador pero, desde luego, debe ser uno de los caminos que continúe explorando la UE. Además de las propuestas sobre Comunidad Andina y MERCOSUR que indicamos más adelante, la línea a seguir con los países centroamericanos y con CARICOM debe ser el establecimiento, como prioritario, del

⁴⁰ Una reflexión reciente en MALAMUD, C., El eclipse del ALBA, <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/ventana-latinoamericana-el-eclipsedel-alba/>.

⁴¹ Aunque debemos recordar que la UE no ha establecido relaciones precisas con esquemas de este tipo.

espacio de Libre Comercio sin que existan importantes restricciones y continuar avanzando en lo que marca, sobre todo, el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, de 2012, desarrollando los otros dos pilares⁴².

Debemos reconocer que «la celebración del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, han renovado el impulso de la integración regional en Centroamérica»⁴³. Este Acuerdo debe ser la base para profundizar la relación y, claro está, extenderlo a todos los países centroamericanos. Así, Centroamérica debería ser un foco de atención para los vínculos de la UE porque no parece fácil que se produzcan situaciones políticas de envergadura que entorpezcan esta relación⁴⁴ y porque, además, es un modo de revitalizar la integración centroamericana. Por esto, cabría suscribir que «el regionalismo centroamericano y el SICA están experimentando actualmente un impulso renovado en la integración regional a raíz del otorgamiento de poderes al Parlacen y la aplicación del capítulo comercial del Acuerdo de Asociación con la UE»⁴⁵. La línea de trabajo con los Estados centroamericanos debería centrarse en lo siguiente: —incorporar a todos los Estados de la región centroamericana en los acuerdos con la UE— ; dotar al SICA de la capacidad de representación internacional a estos efectos; y desarrollar una profunda cooperación en lo económico como principal paso de la colaboración, sin destruir el diálogo político que siempre ha sido una base de las relaciones entre UE y Centroamérica.

La situación es similar por lo que se refiere a los Estados del Caribe o, si se quiere, en el marco de la relación con CARICOM. Recordemos que, en 2008, se aprobó un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre CARIFORUM, que agrupa a los Estados de CARICOM y otros Estados (participando en el Acuerdo la República Dominicana), y la UE. En realidad, como se dice «el principal objetivo del Acuerdo (...) es la creación de un mercado regional integrado en el Caribe» siendo así que «fomenta la armonización gradual de los aranceles exteriores de los Estados miembros del CARIFORUM aprovechando la liberalización del flujo de mercancías entre las economías del Caribe»⁴⁶. Estamos en presencia de un acuerdo que facilita mucho el establecimiento para un pleno

⁴² Una visión rápida de su contenido en <http://www.cifcaeu.org/acuerdo-asociacion-la-union-europea-america-central/>.

⁴³ Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, p. 6.

⁴⁴ Claro está, que tenemos en cuenta la situación en Nicaragua, de cuya evolución hay que estar pendientes.

⁴⁵ Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, 2017, p. 6.

⁴⁶ MEMO/08/624 Bruselas, 15 octubre 2008, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-624_es.pdf.

Libre Comercio aunque, en la actualidad, aún tiene algunas restricciones⁴⁷. En todo caso, este Acuerdo representa un paso decisivo en las relaciones entre las dos regiones y, sin duda, es uno de los estadios que deben reforzar la política exterior de los Estados de CARICOM así como en la acción exterior de la UE, con mayor intensidad. En este supuesto, sería conveniente tener en cuenta las peculiaridades de los Estados caribeños para centrar la cooperación en aquellos sectores que no solo ahondasen las relaciones entre las dos partes sino que, al mismo tiempo, contribuyeran a fortalecer la integración caribeña⁴⁸.

- c) Se debería añadir en la lista de la cooperación de la UE a un esquema regional como es la Alianza de Pacífico. En realidad, en ALC se ha abierto una vía en la integración que aconseja que se establezca la colaboración de la UE con esta Alianza. En esta línea, se ha recomendado que la UE solicite «el estatuto de observador en el grupo» y que establezca «contactos y diálogos institucionalizados regulares sobre cuestiones de interés mutuo a nivel de altos funcionarios y ministros y prestando apoyo técnico e institucional a la Alianza»⁴⁹. Este esquema de integración está suscitando gran interés en los Gobiernos pero, también, se mira con simpatías por parte de los estudiosos de la integración latinoamericana. Hasta el punto de que se ha llegado a decir que «la Alianza del Pacífico (...) promete convertirse en el acuerdo de integración más fructífero de cuantos se han impulsado en la región»⁵⁰. En consecuencia, la oportunidad está ahí y sólo queda que ambas partes comiencen a trabajar para instaurar un espacio de Libre Comercio, en términos de esquema de integración. En la actualidad, realmente, supone una distorsión que la UE mantenga los acuerdos más profundos de cooperación (comerciales y de asociación) con los cuatro Estados de la Alianza (México, Colombia, Perú y Chile) y que, sin embargo, no haya asentado un marco institucional de cooperación con el bloque, siendo así que la Alianza tiene rasgos que facilitan este tipo de acuerdos. La flexibilidad que caracteriza a la Alianza proporciona componentes para

⁴⁷ Se señala que «la Unión Europea afirma que el Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países de la CARICOM, se podría ver como un Acuerdo de Libre Comercio ya que se abre el comercio de mercancías entre las dos regiones», CARICOM-UE, CARICOM 2013, <https://caricom2013.wordpress.com/caricom-union-europea/>.

⁴⁸ Ver las reflexiones de OGANDO, I., La cooperación europea y la integración caribeña: Logros y limitaciones, *Anuario CRIES, Globalhoy*, n.º 14-15, 20 diciembre 2007.

⁴⁹ Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, p. 68.

⁵⁰ ZALBA BIDEGAIN, P., y CONTHE YOLDI, J., Retos y logros en las relaciones de la UE con América Latina, ICE, *La agenda comercial bilateral de la UE*, noviembre-diciembre, 2013, n.º 875, p. 75.

que se puedan establecer relaciones profundas con la UE que, incluso, sobrepasen, la dimensión económica. Está claro que esta decisión no le corresponde en exclusiva a la UE y que habría que conocer, por lo tanto, también la opinión de los Estados-Pacífico que, como sabemos, indican, en los instrumentos constitutivos de la Alianza, que quieren proyectar esencialmente su acción en el área Asia-Pacífico⁵¹. Más aún, el motivo último de que no abunden las relaciones con la Alianza está en que esta carece de un entramado institucional que permita este tipo de cooperación. La conclusión, por lo tanto, es que los Estados Pacífico deben adoptar cuanto antes las medidas que permitan a la Alianza actuar como tal en la escena internacional.

- d) El contexto político y los cambios que se producen en Europa y ALC condicionan demasiado la cooperación entre la UE y los esquemas de integración latinoamericanos-caribeños. Insistimos en que estos cambios tienen lugar no solo en ALC sino también en los Estados europeos. Por ello, es urgente que se determinen bases sólidas de la cooperación que estén al abrigo de cambios de este tipo. Los campos económico y técnico serían una buena opción a la hora de articular una colaboración con vistas al futuro y a partir de ahí explorar las posibilidades de la cooperación en otros sectores. En todo caso, se debe reconocer que el cambio en las posiciones políticas en una y otra región son impredecibles así como sus consecuencias. Así, es difícil que avance la relación con la Comunidad Andina puesto que se trata de un esquema de integración que se encuentra bastante condicionado en sus progresos. Ante todo, porque algunos de sus Estados miembros (Perú y Colombia) están inmersos en el proyecto de Alianza del Pacífico que les ofrece más garantías de éxito y, también, porque resulta difícil ir más allá, por ahora en relación con este esquema de integración, del *Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la CAN y la Unión Europea*, de 2003. En todo caso, habiéndose producido la adhesión de Ecuador al *Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú*, de 2010, tan sólo faltaría que Bolivia suscribiera un Protocolo similar, aunque en este caso la actual situación política lo hace bastante difícil. Por todo, sería

⁵¹ Se dice que «la Alianza del Pacífico tiene que iniciar una estrategia de internacionalización más activa. En especial su visión hacia el Asia-Pacífico debe proyectarse con mayor dinamismo y en bloque. Las oportunidades comerciales y de inversión deben reflejarse en una agenda proactiva de los países miembro, la atracción de los países y los inversionistas asiáticos es mayor presentándonos como bloque comercial que en forma individual como país», pero esto no significa, en modo alguno, que no quepa una estrecha colaboración con la UE, GARCÍA, J., Alianza del Pacífico. ¿Hacia dónde vamos?, *Agenda Internacional*, año XX, n.º 31, 2013, p. 54.

muy conveniente aceptar la propuesta de abrir una reflexión respecto a la «articulación» de Comunidad Andina y Alianza del Pacífico que tendría, seguramente, más posibilidades de salir adelante⁵². El objetivo no es otro que impedir que las razones derivadas de los cambios políticos estén condicionando permanentemente los acuerdos entre estos actores. Además, los acuerdos con Estados que pertenecen simultáneamente a Comunidad Andina y Alianza del Pacífico aconsejan que se siga la línea de cooperación más profunda que ha establecido la Unión Europea y que, en la actualidad, está representada por la que mantiene con los Estados-Pacífico.

- e) La Unión Europea debería tener claro que es preciso sacrificar intereses para alcanzar una estrecha cooperación con esquemas subregionales de integración en ALC. Las relaciones UE-MERCOSUR son buena prueba de que se puede avanzar siempre y cuando no se defiendan a ultranza los propios intereses. Llegar a un espacio de Libre Comercio es la primera condición de un acuerdo entre ambas partes. No es posible que temas puntuales obstaculicen la adopción de un acuerdo de este tipo. Las dudas sobre el trato que deben recibir determinados productos no pueden entorpecer una negociación de más largo alcance. Por lo tanto, se debe aprovechar la oportunidad que ahora existe para llegar a un Acuerdo amplio y de Libre Comercio de la UE con MERCOSUR. Como se ha dicho «actualmente existe una oportunidad para alcanzar finalmente un acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR»⁵³. Esta es la pieza fundamental de la tarea que hay que realizar: la adopción definitiva de un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR que diese una nueva dinámica a las relaciones mutuas.

En resumen, no cabe descartar que las relaciones UE-ALC lleguen a ser profundas a través de los acuerdos que establezcan los esquemas de integración. Para ello, será preciso superar algunos obstáculos que, en todo caso, exigen una sólida voluntad política. Primero, corresponde determinar aquellos esquemas de integración de ALC con los que es realista establecer un marco permanente de cooperación, algo que en realidad ya se viene haciendo por parte de la UE, es decir, con visión pragmática, debe señalarse

⁵² Claro está que aquí habría que plantear también la conexión entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico que se ha suscitado por importantes dirigentes latinoamericanos. Por lo menos, se puede sostener que «El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico tienen la oportunidad de avanzar en una agenda realista y pragmática, construida sobre la idea fundamental de coordinar objetivos nacionales existentes con objetivos regionales a definir», BID-INTAL, MERCOSUR-Alianza del Pacífico: Informe del Diálogo de Alto Nivel. Una agenda positiva para la integración, *Nota Técnica, IDB-TN-1391*, marzo 2018.

⁵³ Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, p. 6.

qué esquemas tienen una voluntad política real de llegar a acuerdos, sobre todo de carácter económico. Segundo, es imprescindible que ALC proceda, cuanto antes, a fortalecer sus esquemas de integración. Para ello, será preciso, «articular» algunos de ellos con el fin de presentar un panorama más claro de la integración en esta zona. Esta medida es urgente y se trataría de «simplificar» la situación en la que se encuentra, en estos momentos, la integración en esta área, reforzando en términos político-jurídicos los esquemas que «sobrevivan». Por último, se debe insistir en una integración económica que conduzca a la creación de espacios de Libre Comercio, en particular con los esquemas subregionales de integración y con la Alianza del Pacífico. Las cuestiones de carácter político deberían debatirse en el seno de las Cumbres, con independencia de la función que debe cumplir la «dimensión política» en todo esquema de integración. Una tarea ingente que se resume en lo siguiente: en el periodo histórico en el que nos encontramos la mejor cooperación entre la UE y ALC se debería hacer efectiva entre esquemas de integración, a pesar de que esta no ha producido, hasta ahora, los resultados esperados.

Acuerdos bilaterales: una herramienta tan solo para lograr objetivos más amplios

Es probable que los fracasos que ha habido en el logro de una estrecha relación entre UE-ALC, en el seno de las Cumbres y, sobre todo, mediante acuerdos entre esquemas de integración, haya propiciado también que tenga lugar la adopción de acuerdos entre el bloque comunitario y Estados de la región ALC, individualmente considerados. En todo caso, el inicio de esta política de relación puramente bilateral, en algún caso⁵⁴, tuvo lugar con anterioridad a la organización de las Cumbres y se realizó de manera simultánea en el tiempo con la adopción de acuerdos entre los esquemas de integración. En realidad, se trata de una habitual en la política exterior tanto de la Unión Europea como de los Estados del área latinoamericana. La celebración de acuerdos de este tipo no rompe, por lo tanto, ninguno de los principios que inspiran las relaciones UE-ALC. En esencia, como se ha dicho, «en términos de diálogo político, establecimiento de zonas de libre comercio y

⁵⁴ Recordemos que el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México que, en la actualidad, se conoce como Acuerdo Global (AG) es de 1997. Este acuerdo ha experimentado, también recientemente, algunas modificaciones. Ver, en concreto, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Proceso de modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea, *Documentos de Investigación*, coordinadora general, Adriana González Carrillo, e Investigación y elaboración externa, Carla Delgado Chiaberto, octubre de 2017.

cooperación nos encontramos en una situación que varía muy poco respecto de la existente en la segunda mitad de la década de los 90, si se exceptúan los Acuerdos de Asociación suscritos con México en 2000 y Chile en 2002, y las Asociaciones Estratégicas con Brasil en 2007 y México en 2008, que, en todo caso, ponen de manifiesto que es en la vía de las relaciones bilaterales, y no en la estrategia regionalista, en la que se avanza realmente»⁵⁵. Insistimos en que la adopción de acuerdos de esta naturaleza representa una expresión normal de relaciones en la escena internacional y no debe interpretarse como una anomalía en las relaciones UE-ALC. Ahora bien, la recomendación que se ha hecho, en este sentido, resulta pertinente, es decir, «las diversas instituciones y órganos de la UE (...) deberían aspirar a una *interacción más estrecha y una mayor coherencia* entre sus iniciativas bilaterales, subregionales y regionales que apoyan el objetivo general de mejorar la cohesión social en América Latina»⁵⁶.

La clave está, por lo tanto, en determinar si este tipo de relación bilateral suponen en rigor, una fórmula válida para ir avanzando en una cooperación más global entre la UE y ALC o, por el contrario, esta es la única y principal senda que quieren transitar los Estados europeos y, en particular, también los Estados latinoamericanos. Debemos constatar que estos acuerdos son, precisamente, los que tienen un mayor contenido político y económico y, en consecuencia, los que más avanzan en la cooperación. En la actualidad, estos acuerdos en ALC se centran en países como Chile⁵⁷, México⁵⁸, Colombia y Perú⁵⁹ y, también, reciben un trato particular por parte de la UE tanto Brasil como Cuba. En puridad, no se puede decir que abrir espacios de relación puramente bilateral⁶⁰ resulte equivocado pero estructurar los vínculos entre las dos regiones en este tipo de acuerdo no alcanzarían por sí solo el objetivo final: determinar «un marco permanente de colaboración» entre la

⁵⁵ ARENAL MOYUA, C. del., Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 36/2009, 09/07/2009, p. 3.

⁵⁶ Parlamento Europeo, *La Asociación Estratégica UE-América Latina cit.*, p. 70.

⁵⁷ Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, 2002. En términos económicos: FURCHE, C., y CONTRERA, R., Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evaluación del pilar comercial, *Serie Comercio Internacional*, n.º 125, Santiago de Chile 2013.

⁵⁸ Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo global), 1997 y 2000. También: Asociación Estratégica México-Unión Europea, 2008. Véase: Plan Ejecutivo Conjunto, 2010.

⁵⁹ Acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros y Colombia y el Perú, 2012, y la adhesión de Ecuador. Ver: MORÁN BLANCO, S., El Acuerdo de asociación de la UE con Centroamérica y el Acuerdo multipartito UE con Colombia y Perú: objetivos y logros, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 33, 2014.

⁶⁰ ARENAL MOYUA, C. del., *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono? Cit.*

UE-ALC. Incluso, el empleo de este mecanismo bilateral podría producir algunos efectos negativos: Por de pronto, obstaculiza la relación entre esquemas de integración que debería ser una de las primeras opciones de ambas partes. El establecimiento de una relación específica ente UE y Brasil, por ejemplo, así lo atestigua. El hecho de que «la Unión ha señalado a Brasil como interlocutor principal en la región latinoamericana, diferenciándolo del resto de sus socios de MERCOSUR y, por supuesto, del resto de Estados sudamericanos»⁶¹, mediante el establecimiento de una «Asociación Estratégica», distorsiona una perspectiva más completa y, sobre todo, puede debilitar, en este caso MERCOSUR, en el que participen los Estados que se benefician de esta específica relación. Por lo tanto, es preciso que los acuerdos bilaterales tengan puestas las miras en su ampliación paulatina a los demás Estados del esquema de integración en cuestión. El tema se complica aún más porque estos acuerdos señalan, en esencia, los mismos pilares en los que se sustenta la «Asociación Estratégica Birregional» y, por ello, debe buscarse una plena coherencia entre lo que determina la Asociación y el contenido que se otorga a esta modalidad de acuerdos.

En definitiva, haber iniciado el camino de la relación bilateral exige esfuerzos complementarios y, en la actualidad, lo mejor sería para ambas partes, UE-ALC, conducir los acuerdos bilaterales al campo de los esquemas de integración. En el caso de Colombia, Perú, Chile y México deben, en consecuencia, iniciarse conversaciones para alcanzar compromisos con la Alianza del Pacífico, más aún cuando no debería sorprendernos si, en breve tiempo, Ecuador solicitara su incorporación a esta Alianza. Pero esta decisión no solo depende de la voluntad de la UE sino, sobre todo, de que se produzca el reforzamiento de los esquemas de integración latinoamericanos-caribeños. Esta es la principal clave que queda por resolver. En todo caso, en perspectiva de la UE, se cumplirían, al menos, dos funciones: la primera, la UE instaura un marco de cooperación permanente y pragmática con algunos Estados de la región latinoamericana y, con ello, afianza su posición en la escena internacional. Pero, como segunda función, realmente relevante, la adopción de acuerdos por la UE con esquemas de integración latinoamericanos robustece a estos esquemas en la línea de que alcancen un mayor grado de integración. La Asociación

⁶¹ GARCÍA TONI, J., Brasil y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica o táctica?, <https://ecfrmadrid.wordpress.com/2011/05/06/brasil-y-la-union-europea-%C2%BFuna-asociacion-estrategica-o-tactica/>.

Estratégica con Brasil debería enfocarse, entonces, desde esta perspectiva y teniendo presente siempre la búsqueda de un acuerdo con MERCOSUR. Ahora bien, el tiempo dirá si los países del área ALC están empeñados en seguir con la integración o, si por el contrario, de aquí al año 2050, optan únicamente por perfilar cada uno su propia política exterior. Esta segunda opción sería una equivocación pero los internacionalistas, como se ha repetido, no están para dar «lecciones de buena conducta a los Estados».

Conclusiones

La UE no vive sus mejores momentos de integración política y, además, resulta difícil prever el rumbo que tomarán los acontecimientos en los próximos años. La UE cuenta con un grado aceptable de integración que le permite actuar también como interlocutor único en la relación con ALC. En este enfoque, el diseño de los vínculos entre ambas partes se puede seguir haciendo con base en los criterios e intereses de la UE, con independencia de las dificultades que, en la actualidad, padece este esquema de integración. El contexto en ALC es mucho más complejo porque asistimos, por un lado, al debilitamiento e, incluso, la «desaparición» de esquemas de integración como podrían ser UNASUR, ALBA o TLCAN; y, por otro lado, no se advierte la consolidación de esquemas de integración que podrían ser útiles para ordenar la relación con la UE, como sería el caso de Comunidad Andina y MERCOSUR, pero también SICA y CARICOM. Lo peor sería dar riendas a una dinámica que llevara a que los Estados de ALC a proyectar su política exterior sin conexión alguna con los esquemas de integración en los que participan. En realidad, el debilitamiento que se está produciendo en algunos esquemas latinoamericanos podría llegar a ser, incluso, beneficioso. Porque no sólo despejan el panorama de la integración en la zona sino que, asimismo, permite identificar los esquemas de integración con los que hay que derrochar más esfuerzos en las relaciones de cooperación y no se entorpece la colaboración con estos.

La relación UE-ALC, que debe ser tenida muy en cuenta por la política exterior española, debería mantenerse por ahora en los tres niveles que hemos indicado pero, sin embargo, persiguiendo unos objetivos más precisos. Por una parte, no se debe abandonar la línea de relación que abren las Cumbres CELAC-UE aunque, en este caso, la mayor dificultad estriba en conocer el futuro de CELAC y la función que quieran atribuirle los Estados de la región. Precisamente, uno de los esquemas que deberían sobrevivir a la «debacle» que

estamos viviendo y que se avecina en ALC sería CELAC, al menos concebida como plataforma de encuentro entre los Estados latinoamericanos-caribeños y, sobre todo, en su proyección en la escena internacional, en nuestro caso, en la relación que debe tener con la UE. Está demostrado que la dicotomía entre el «latinoamericanismo» y el «americanismo» solo se puede resolver mediante la existencia de dos instituciones, en la actualidad OEA y CELAC. De ahí, que las Cumbres UE-CELAC resulten esenciales para ambas partes y, también, para determinar la política exterior de todos los Estados que participan en las Cumbres. Una dificultad principal para seguir con las Cumbres continúa siendo la situación política en AL y las profundas discrepancias que existen. Por ello, se precisa una sólida voluntad política de marginar este condicionante y observar la Cumbre CELAC-UE como una oportunidad para avanzar en la cooperación entre las dos regiones. El mejor camino para acrecentar la relación UE-ALC consiste en establecer vínculos entre esquemas de integración. Esta opción ha sido explorada, sin éxito por ahora y, además, se enfrenta a múltiples dificultades. Nada debe impedir que se continúe en esta línea que es la que produciría los mejores resultados a largo plazo. La conformación de la Alianza del Pacífico presta una nueva oportunidad para que comiencen las conversaciones y, sobre todo, para que los Estados que integran la Alianza comiencen a reflexionar sobre la necesidad de conducir los acuerdos bilaterales por esta vía. Ello produciría dos efectos positivos: la UE dispondría también de un interlocutor único y cohesionado en los acuerdos que mantiene ahora con los cuatro Estados latinoamericanos pero, sobre todo, daría más vigor a una Alianza que no ha expresado, con nitidez, su voluntad de conformar un esquema de integración de profundidad, más allá de las palabras que se contienen en el Acuerdo Marco, de 2012. En otros términos, si se quiere lograr plenamente lo que dispone el artículo 3, párrafo 1 a) de este Acuerdo, es decir, «construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas», esto solo será posible si se introduce una visión regional que debe llevar a relaciones con otros actores de las relaciones internacionales, en nuestro caso, la UE. En suma, La vinculación de la UE con esquemas de integración de ALC resulta imprescindible por lo que habría que profundizar la relación con CARICOM, SICA y MERCOSUR, más allá de lo que hemos señalado de la Alianza del Pacífico. Debemos preguntarnos si cabe conseguir una visión única desde la UE respecto a ALC porque, desde luego, es fácilmente comprobable que no existe una perspectiva única de

ALC hacia la UE. Por ahora, no parece que la relación de cooperación, más allá de las palabras y los discursos, se pueda hacer factible en estos términos, es decir, en la actualidad no se ha logrado una relación profunda UE-ALC en todos los campos de la cooperación y, en particular, en el sector económico que debería ser uno de los prioritarios. El panorama no es desolador pero sí decepcionante. Esto sería de otro modo si definitivamente se llega a la conclusión de que «la bilateralización» de la relación entre las dos regiones, mediante fórmulas fragmentadas, sería la situación ideal porque se está viendo que es la que permite mejores resultados. Pero esta solución es difícil de aceptar puesto que los resultados serían siempre parciales y, además, irían contracorriente en la comunidad internacional⁶².

Así queda, en definitiva, el cuadro de la relación entre las dos regiones y cómo se podría salir del atolladero al que se ha llegado después de una etapa en la que se pensaba que era posible plasmar una cooperación ordenada y sistemática que permitiera a las partes avanzar en algunas materias y, sobre todo, constituirse en un espacio común de cooperación política y económica. Las propuestas que hemos señalado pueden contribuir a que, con vistas en la primera mitad del siglo XXI, se llegue a un «marco sistemático de cooperación» entre las ALC y UE que encauce la situación y que logre avances, al menos, en algunos de los sectores que se han identificado como prioritarios en las relaciones mutuas. En lo económico se deberían, desde luego, poner más los énfasis pero, en cualquier caso, toda propuesta debe basarse, necesariamente, en la realidad de estas relaciones y, cómo no, en los avances y retrocesos que se han producido desde que comenzaron.

*Cástor Miguel Díaz Barrado
Universidad Rey Juan Carlos*

El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del IEEE titulado «España, Portugal, la Unión Europea y los países iberoamericanos en el horizonte 2050», en cooperación con el CEIB, URJC, de 2018.

⁶² Los niveles de relación que ahora existen entre ALC-UE son los que se corresponden con la realidad. Quedaría, sin embargo, un cuarto nivel que no abordaremos en este estudio y que haría referencia a las relaciones particulares de algunos Estados, como sería el caso de España, dentro de las posiciones comunes de la Unión Europea, con América Latina o con algunos de sus Estados. Este último caso, sería la expresión de la «dispersión de la fragmentación» y, por esencia, destruiría el intento de presentar una cooperación conjunta entre las dos regiones. Una lectura imprescindible para esta relación: ARENAL MOYUA, C. del., *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Fundación Carolina, Madrid, 2011.