

# **LA NECESIDAD DE FORTALECER LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MARCO DEL NUEVO PROTAGONISMO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL**

**FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA**

**Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo  
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid**

## **Introducción**

El presente artículo, expone la posibilidad actual que tiene América Latina en relación al fortalecimiento que ha tenido la Unión Europea y cómo ello comprende una oportunidad esencial para fortalecer la Asociación Estratégica entre ambas regiones. Para tales efectos, es importante la revisión de los factores que han dificultado y facilitado llegar a los propósitos planteados desde un inicio sobre la Asociación Estratégica Birregional. Como tal, esta Asociación se torna un importante instrumento para la gobernanza mundial, sobretodo, en temáticas tales como cambio climático y derechos humanos. La crisis por Covid-19 ha generado una serie de efectos negativos en este escenario de Asociación. Sin embargo, ha hecho ver lo necesario que es más que antes, fortalecerla por las oportunidades que se detallarán en el tercer punto de análisis, así como por la acción de la UE como actor global, normativo y diplomático.

La recuperación sólida de Europa a través del Plan de Recuperación, es una dimensión clave en la profundización del refuerzo de la autonomía estratégica, fortificando su

política exterior. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es un elemento innovador e integrador, cuyos efectos podrán recaer positivamente en América Latina y el Caribe, pero sobretudo, en la consolidación de la UE, por cuanto ello es imprescindible para el relanzamiento de la política de la Unión Europea como actor global, multilateral, normativo que debe liderar la nueva gobernanza mundial.

### **Consideraciones generales**

Desde el comienzo del siglo XXI, y en gran medida como consecuencia del fortalecimiento de la Unión Europea, siendo actor global gracias a las respuestas internas e internacionales que se están produciendo en el último año debido a la Covid-19, la cual está teniendo un protagonismo que le permite desarrollar una presencia en el mundo con mayor alcance.

Sin embargo, en relación con América Latina, esta nueva fortaleza no está teniendo los resultados esperados que debía tener, dado que esta región sigue siendo con la que más comparte intereses y valores y la misma visión del mundo. Esta situación la convierte en una relación estratégica indispensable para fortalecer la política exterior de la Unión. El objetivo de este trabajo, es contestar no sólo a la pregunta de por qué es necesario fortalecer la Asociación Estratégica entre ambas regiones, sino, también, el para qué de la misma. Asimismo, se tratará de analizar los factores que, por un lado, han alejado este relanzamiento y, por otro, los que pueden catalizar este acercamiento.

Para ello, a lo largo de este artículo, se analizarán los cambios que se están produciendo como consecuencia de la Covid-19, la federalización de la Unión Europea y el Plan de Recuperación desde dentro, sus repercusiones mundiales y la necesidad del relanzamiento de la relación estratégica Unión Europea y América Latina. Y, por último, una pequeña referencia al proceso de profundización que se ha iniciado como consecuencia de la convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (el 10 de marzo de 2021) y sus posibles implicaciones para América Latina.

El Covid-19 ha dificultado durante el último año, la intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, pero, si acertamos en su resolución, se puede convertir en un nuevo catalizador, sobre todo cuando la Unión Europea parece que, gracias a la estrategia de vacunación, está no solo estabilizando sino poniendo fin a la pandemia. Y, especialmente, está empezando a producirse una importante recuperación económica.

### **Relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe, tras más de 20 años de Asociación Estratégica**

Veinte años después de la Cumbre de Río, donde se establece la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, el panorama internacional europeo y latinoamericano ha cambiado de forma sustancial. La Asociación Estratégica ha funcionado, si bien mucho menos de lo que se esperaba y, desde luego, peor de lo que nos hubiera gustado, sin embargo, hay que reconocer que en las dos últimas décadas, la UE y ALC, han alcanzado un nivel de asociación sin precedentes, mediante la firma de Acuerdos de Asociación, libre comercio o políticos, y de cooperación entre la Unión Europea y 27 de los 33 países de ALC. Las economías están mucho más interconec-

tadas y la UE es el tercer socio comercial más importante y el primer inversor para América Latina.

Tiene especial importancia la repercusión de la Asociación Estratégica UE-ALC en la gobernanza mundial, ya que en estas dos últimas décadas, ha habido una confluencia importante de posiciones entre ambas regiones, consiguiendo avances de consideración en el ámbito de los derechos humanos, por ejemplo, en la moratoria de la pena de muerte, en las cuestiones de cambio climático, en la consecución de la firma del Estatuto de Roma que pone en marcha el Tribunal Penal Internacional (asuntos en los que Estados Unidos y China no han participado).

En los últimos años, ha tenido especialmente importancia la posición común que ha mantenido la Asamblea General de las Naciones Unidas que ha cristalizado en muchas resoluciones importantes. Especialmente, hay que destacar el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Agenda 2030 que establece los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Propuestas que se han conseguido en gran medida por el impulso conjunto de la Unión Europea y sus Estados Miembros y los Estados latinoamericanos y caribeños.

Otro capítulo de gran importancia, ha sido la cooperación para el desarrollo de la UE hacia América Latina, donde la Unión Europea ha sido el mayor proveedor de cooperación al desarrollo con 3.600 millones de euros entre 2014 y 2020, y más de 2.200 millones de ayuda humanitaria a las víctimas de crisis de origen humano y de catástrofes naturales de los últimos 20 años. El Banco Europeo de Inversiones (BEI), por ejemplo, ha invertido en los objetivos del desarrollo sostenible en ALC con un total de 3.400 millones de euros durante el periodo de 2014 al 2018, datos que reflejan la intensificación de las prioridades europeas en América Latina, y que continúan en el presente.

Sin embargo, el ambiente actual, tanto en el ámbito académico como en el político, es de un cierto alejamiento entre ambas regiones, y una ralentización de la Asociación Estratégica. La visibilidad más grande de esta percepción, se basa en que, en octubre de 2017, se iba a celebrar la novena Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la unión Europea y América Latina y el Caribe en el Salvador, la cual no fue posible su realización debido a las diferencias que existían en el seno de América Latina, como consecuencia de las desavenencias entorno a la crisis venezolana y, por tanto, tampoco se ha celebrado la siguiente, que era la décima, y correspondía celebrarla en Europa y solo ha habido reuniones a nivel ministerial.

En estas circunstancias, la celebración del 20º aniversario de la Asociación Estratégica, que ha pasado sin pena ni gloria, permite descubrir una oportunidad, una necesidad y una posibilidad para profundizar en ésta, que es más necesaria que nunca. La misma se basa en valores compartidos, en intereses vitales y en una misma visión del mundo, en un momento en el que se está poniendo en cuestión el multilateralismo y un orden mundial basado en normas. A la Asociación Estratégica le corresponde precisamente liderar la preservación de ambas cuestiones a través de acuerdos y acciones que permitan conseguir los objetivos comunes.

Tres son los nuevos indicadores recientes que permiten vislumbrar un nuevo horizonte. El primero de ellos es la comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de 16 abril de 2019, titulada “Unión Europea, América Latina y el Caribe - Uniendo fuerzas para un futuro común”, en donde se resalta la importancia de América Latina para la gobernanza mundial. En esta comunicación se corrige el relativo

abandono que existía en la importante “estrategia global para la política exterior y de seguridad” de junio de 2016, en la que la Unión Europea apuesta por una autonomía estratégica.

El segundo, es el fin de las negociaciones, precisamente en las mismas fechas que celebrábamos el 20º aniversario de la Asociación Estratégica, del Acuerdo Unión Europea – Mercosur. Este es mucho más que un acuerdo de libre comercio. El mismo se produce casi por sorpresa, después de 20 años de negociaciones que parecían que no iban a terminar nunca. Sin embargo, la nueva situación internacional ha exigido y permitido que ambas regiones, que tienen la misma visión del mundo, lleguen a un acuerdo comercial, con un profundo calado político.

El tercer indicador, es el cambio que se ha producido como consecuencia de la puesta en marcha de la nueva Comisión Europea Von Der Leyen, donde América Latina se ha convertido en una prioridad estratégica, debido, principalmente, a la iniciativa del nuevo Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell. Uno de los objetivos de dicha Comisión, es reforzar el papel de la Unión Europea en el Mundo, en un momento en que se pone en duda el sistema multilateral. La política normativa de la nueva Comisión, tiene como prioridad internacional reforzar el multilateralismo eficaz basado en normas. En esa perspectiva, América Latina se convierte en un socio estratégico fundamental.

El Brexit, el Presidente Trump y las recientes y crecientes tensiones internacionales, han supuesto una auténtica prioridad para la Unión Europea, ya que debido a estas circunstancias, ha iniciado un relanzamiento interno, una cohesión entre los estados, las instituciones y los ciudadanos como no se daban desde, al menos, una década. Concretamente, los Eurobarómetros constatan que los ciudadanos vuelven a acercarse al proyecto europeo y entienden que hay que reforzar el modelo social, la democracia, y la dimensión internacional e incluso, la defensa.

En estas circunstancias, la Asociación Estratégica entre UE – ALC, 22 años después de su inicio, vuelve a estar de moda, ya que ALC en este momento, en el que la UE tiene el objetivo prioritario, no sólo de mantener el sistema multilateral de la posguerra, sino, de reforzar la gobernanza mundial, se convierte en el socio estratégico fundamental. Con ello, la UE, a través de la profundización de la dimensión externa de su modelo interno y el vínculo con ALC, le permite tener una mayoría importante en la Asamblea General de las Naciones Unidas, ya que es la región con la que comparte los mismos valores comunes, en gran medida, algunos intereses conjuntos fundamentales y, sobre todo, tiene la misma visión del mundo.

### **El efecto Covid-19 en el mundo y en la relación estratégica con América Latina**

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarase oficialmente la pandemia mundial (una “enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”, siguiendo la definición de la RAE) por COVID-19 el 11 de marzo de 2020, Europa, América Latina y el mundo, han sido azotados de una manera muy contundente, sin precedentes desde al menos un siglo, con la mal llamada “gripe española” de 1918, que se llevó por delante a alrededor de 50 millones de personas.

A lo largo del 2020, la expansión de la pandemia de Covid-19, ha ido desarrollándose con distinta efectividad por los diferentes continentes. En un primer momento, durante los primeros meses del año, se desarrolló y expandió por China y el resto de los países asiáticos, e incluso se le llegó a denominar el virus chino. Después, hasta los meses de verano, fue en Europa, manteniendo más de la mitad de los casos mundiales. Posteriormente, en el continente americano, especialmente en Estados Unidos y en Brasil, quienes continúan teniendo casi un tercio de las infecciones a pesar de la vacunación en Estados Unidos, y algo menos de los fallecimientos.

En el verano de 2021, es India y parte del continente asiático con países como Indonesia, donde se han incrementado considerablemente los datos, tanto en cuanto a fallecidos, como a infectados. En el caso del continente africano, de momento, los datos no son malos, pero, posiblemente, se deba a que las estadísticas son incompletas, ya que si no existen buenas respecto a los vivos, es comprensible que tampoco las haya de los infectados y fallecidos por Covid-19.

De tal forma que, la distribución mundial de Covid-19 no ha sido homogénea y menos aún lo va a ser en el futuro, ya que en Europa se está controlando la situación gracias a la campaña de vacunación, así, la distribución de los infectados y fallecidos va a estar condicionada, en gran medida, al éxito que tengan en las distintas regiones o estados la campaña de vacunación y en el conjunto de medidas para controlar sus efectos y, en especial, la aplicación de las políticas públicas relativas a la salud.

Sin embargo, el gran problema es que a nivel mundial no se ha controlado ni estabilizado la expansión de la pandemia, sino que se prevé que en el mundo en vías de desarrollo, hasta el 2023 no se solventará el problema. Hemos alcanzado, a finales de julio, los 200 millones de infectados. Todavía se mantiene cerca del millón de infectados al día y casi 200.000 fallecidos diarios. Hemos pasado los 4 millones de fallecidos, cifras que son el doble de lo que ocurría hace seis meses, de tal manera que a nivel mundial, se confirma que la expansión está empezando a controlarse y comienza a dejar de crecer. Por ello, desgraciadamente serán varios cientos de millones los infectados y varios millones los fallecidos, probablemente más de 5 millones a lo largo del año 2021, y la distribución entre continentes seguirá aumentando desigualmente, incluso más, ya que la Unión Europea en la actualidad posee 33 millones de infectados, es decir, el 18% del total y 742.000 fallecidos, es decir, el 17% del total, y se espera que a lo largo de 2021, estas cifras se reduzcan a la mitad como consecuencia del efecto de las vacunas.

A nivel internacional, no hay respuestas equivalentes a la importancia de la epidemia, para ello habría que reforzar la cooperación internacional multilateral. Sin embargo, el efecto que está produciendo es precisamente el contrario, el debilitamiento del sistema multilateral, especialmente por el agravamiento de las tensiones entre EE UU, que cada vez se mira más a sí mismo, y China, más asertiva e intransigente frente a las nuevas crisis internas, como la de Hong Kong o las tensiones con sus países vecinos.

Los efectos económicos que se derivan de la pandemia en estas circunstancias internacionales de reestructuración del poder político mundial, están favoreciendo el agravamiento de las consecuencias económicas y sociales; así, empieza a ser un lugar común señalar que dichas consecuencias son casi equivalentes a las de la Gran Depresión de 1929, y que van a producir, como mínimo, una pérdida del 10% del producto bruto mundial. Por tanto, la pandemia está llevando consigo la pérdida de cientos de millones de puestos de trabajo. Es difícil evaluar estas cifras, ya que serán distintas si la pande-

mia dura un año o tres. No obstante, de momento, se da por hecho que va a durar, al menos, un año más en el conjunto de la sociedad internacional.

Estos efectos económicos van a estar también condicionados por el incremento importante en la deuda pública y el aumento de la desigualdad entre Estados enriquecidos y empobrecidos, así como entre las clases sociales, lo que claramente afecta negativamente a las clases trabajadoras y está beneficiando a las grandes empresas tecnológicas y farmacéuticas del primer mundo. También esta situación va a agravar la lucha contra el cambio climático y, por tanto, su reducción será más difícil.

Sin embargo, difícilmente que cambie de forma sustantiva el proceso de globalización que viene incrementándose en las últimas décadas. Esto quiere decir que, aunque no haya cambios radicales, sí que habrá algunas diferencias en ciertos ámbitos, debido, entre otras cosas, a la inseguridad en los abastecimientos que va a llevar a que se frene el proceso de relocalización, como ya ha comenzado a hacerse, y, concretamente, afectará de forma negativa a China y a los países asiáticos. Al mismo tiempo, debido al incremento de la renta en dichos países, la deslocalización se hace ahora menos rentable.

Desde el punto de vista internacional, considerar que la reestructuración del poder político mundial, tiene el efecto de incrementar la crisis del multilateralismo en ámbitos no sólo político, sino también comerciales, tecnológicos, educativos, culturales, etc., agravando la situación de las agencias internacionales del sistema de Naciones Unidas, como son la OMC, la OMS, UNESCO, FAO y otras. Al mismo tiempo, se está frenando la reducción de la pobreza que se estaba produciendo en algunos países del Sur global y algunos de los países de renta media de América Latina que van a dejar de serlo, ya que vuelven a ser países empobrecidos.

La pregunta que tenemos que formular es: ¿qué va a pasar a lo largo de los próximos seis meses del 2021 y el próximo año?, y realmente no lo sabemos con certeza, pero va a depender de cómo funcione el multilateralismo y la cooperación internacional. La paradoja diabólica a la que nos enfrentamos a mediados de año, es que para hacer frente al Covid-19, hace falta un refuerzo intenso de la cooperación internacional y, sin embargo, nos encontramos, precisamente, en el peor momento del siglo XXI, hasta ahora, en relación al funcionamiento del multilateralismo, sobre todo, esperamos que el año pasado fuera el peor en este sentido, y que este año parece que se atenúa la tendencia.

La Covid-19 está teniendo unos efectos demoledores en América Latina en su conjunto, y en algunos de sus principales países, especialmente en aquellos con una mayor población, donde los efectos están siendo catastróficos, como está siendo el caso de Brasil. Esta situación ha dificultado, por no decir paralizado, el posible relanzamiento de las relaciones entre Unión Europea y América Latina y, además, ha incrementado la desigualdad entre ambos continentes. En la Unión Europea se ha estabilizado el crecimiento de Covid-19, incluso se ha conseguido que casi la mitad de la población tenga la vacuna, y que cerca del 60% de la población tiene al menos una dosis. Se espera que en el plazo de tres meses, se llegue a una vacunación casi total. En América Latina las cosas van más despacio y los efectos de la pandemia han sido más graves, la vacunación va, aproximadamente, por la mitad de los datos europeos.

Asimismo, los efectos económicos que en el año 2020 fueron devastadores para la Unión Europea y América Latina, en el 2021 va a ser distinto, ya que, gracias al Plan de Recuperación, parece que Europa va a conseguir un cierto crecimiento y recuperar

casi la mitad de los efectos económicos negativos de la pandemia. Las perspectivas latinoamericanas siguen siendo no buenas y con unos resultados parecidos a los del año anterior en términos económicos.

### **La Unión Europea como actor global, normativo y diplomático**

Al analizar la dimensión internacional del proyecto de unidad europea desde su origen hasta nuestros días, observamos que, incluso cuando ésta ya era una realidad, a partir de 1960, fue solo un sujeto pasivo de la sociedad internacional como consecuencia de la Guerra Fría y la política de bloques, y únicamente tuvo cierta influencia como actor comercial primero y económico después. No será hasta después de 1989, con la desaparición de la política de bloques y como consecuencia de la mutación de la naturaleza de la construcción europea, de económica a política —después de Maastricht—, y del desarrollo progresivo de la política exterior común, cuando la UE se vaya transformando paulatinamente en actor global, desde el comienzo del siglo XXI y con el nacimiento del euro desde 1999.

Tres serán especialmente los factores que explican este ascenso, a veces imperfecto y contradictorio, en la política global: a) el aumento de su peso comercial y económico, especialmente con el nacimiento de la moneda como expresión del modelo de sociedad de bienestar, ya que significa la mitad del gasto social mundial; b) la importancia de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, que significa también casi la mitad del total mundial, así como la financiación del sistema de Naciones Unidas, que es también casi un 50% del mismo; y c) el desarrollo de la diplomacia común europea, que se analizará más adelante.

Al mismo tiempo, desde comienzos de este siglo XXI, la UE se configura como un actor normativo, utilizando la expresión de Ian Manners, para quién una potencia normativa es aquella cuyo poder consiste en su capacidad de transformar las normas internacionales, en este caso, en la dirección de una mayor regulación internacional en materia de defensa de valores compartidos, como los derechos humanos, el Estado de derecho, etc. Esta dimensión internacional es consecuencia del modelo interno de sociedad de bienestar, que implica un equilibrio entre mercado, sociedad y Estado.

Así, la UE ha participado activamente en la gobernanza mundial, incluso en algunos casos, liderándola en temas como los derechos humanos, la abolición de la pena de muerte, el Tribunal Penal Internacional, el Tratado de París sobre el cambio climático de 2015 o los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para 2030, aprobados en 2015 en la Asamblea General e impulsados por la UE. No se debe olvidar la importante iniciativa de la UE de poner en marcha el G20 en 2008, y su incidencia en la regulación internacional a través de las 15 Cumbres, esta última, de forma telemática en presidencia de Arabia Saudí, en la que se confirma el liderazgo de la UE en la G20, ahora con la nueva Presidencia italiana desde el mes de noviembre, que se espera confirmar este liderazgo en la decimosexta Cumbre.

En todo caso, la relevancia de la UE en el mundo, se ha debido hasta ahora, especialmente, al desarrollo de su poder normativo, que es el que consigue transformar la gobernanza mundial mediante la reforma de las normas internacionales. Esta está siendo posible gracias a su peso económico, comercial, en la cooperación para al desarrollo, en la ayuda humanitaria, en la presencia cultural, en la política de vecindad, en ser el

soporte del sistema de Naciones Unidas y en la capacidad progresiva de participar en operaciones de gestión de crisis. En los últimos años, se han potenciado esta presencia e influencia gracias al surgimiento de su acción diplomática propia, diferente a la de los Estados miembros.

La presencia de la UE en el mundo nunca se deberá a su capacidad defensiva de carácter militar, sino, a la defensa de valores e intereses y a su modelo de sociedad, a través de instrumentos como la política comercial, cultural, humanitaria, de desarrollo y vecindad, y ampliación. Sin embargo, para que esto sea posible hoy, es imprescindible una defensa colectiva que implique la posibilidad del uso de la fuerza, tanto para la gestión de crisis, como para la defensa territorial. Esta política de defensa se está poniendo en marcha en los últimos tres años. Con ello, se garantizará la política transformadora de la UE en el mundo de la política, es decir, la defensa como garantía frente a posibles interferencias de terceros Estados.

Está teniendo enorme importancia la puesta en marcha y el desarrollo de la UE como actor diplomático. Esto será posible desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 1 de diciembre de 2009, en el que se contempla la existencia de la diplomacia común europea, que en definitiva, implica la existencia de un “ministro” que es el actual alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, un “Ministerio” que es la organización administrativa central del Servicio Exterior en Bruselas, y unas “embajadas” o delegaciones de la UE en el exterior. Este esquema se pone en marcha desde enero de 2011.

En la actualidad estas embajadas –antes eran únicamente delegaciones de la Comisión– son 149, acreditadas ante Estados y organizaciones internacionales, y están funcionando eficazmente con un despliegue progresivo. Esta diplomacia nueva es distinta a la de los Estados, y está formada en dos tercios por funcionarios de la Comisión y del Consejo de la UE y el tercio restante por diplomáticos de los Estados miembros. Hay que señalar también, que esta nueva diplomacia extiende los derechos de la ciudadanía a través de la asistencia consular.

En todo caso, hay que tener en cuenta que ambas diplomacias llevan funcionando más de diez años de forma simultánea, sin existir jerarquía entre ellas y con una relación de “compatibilidad” –en ningún caso “complementariedad”–, ya que cada una de ellas actúa en función de sus correspondientes competencias. Esto no quiere decir que, en todos los casos, esa coordinación funcione bien y permita potenciar la acción común de la UE. Al mismo tiempo comienzan a cerrarse embajadas de los Estados miembros o reduciendo sus efectivos de forma paulatina, las cuales, en cada vez más ocasiones, se incorporan a las embajadas de la UE.

Así es como surge el actor diplomático, cuyo papel fundamental es articular de forma autónoma la política mundial de la UE, dándole unidad y coherencia en la programación (tanto en los aspectos políticos y de seguridad, como en los aspectos de relaciones exteriores, con una cierta dimensión económica), y también en la ejecución. No olvidemos que el Alto Representante es también Vicepresidente de la Comisión Europea. Así, la diplomacia europea provee de seguridad al conjunto de la Unión a través de la dimensión externa de las políticas comunes y el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El nombramiento de Federica Mogherini en 2014 como Alta Representante, significó la confirmación del cambio hacia el desarrollo de una política exterior más potente. A lo



largo de su mandato, está demostrando la voluntad de “ampliar márgenes, rompiendo límites”, consiguiendo hacer avanzar a la UE como actor normativo y diplomático de forma mucho más audaz que su antecesora, Catherine Ashton. En tanto que, Vicepresidente de la Unión, al Alto Representante le compete actualmente coordinar a los cinco Comisarios que tienen competencias en la dimensión externa de la UE, además, será responsable de la política de defensa.

Ahora, con el nombramiento de Josep Borrell, como Vicepresidente de la Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se está consolidando y reforzando la situación anteriormente señalada, haciendo posible el objetivo de “una Europa más fuerte en el mundo”, y sacándole el máximo partido al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que está en pleno funcionamiento después de diez años de despliegue por todo el mundo y con nuevas iniciativas.

### **La respuesta internacional de la Unión Europea al Covid-19**

En la reciente agudización del enfrentamiento entre EE UU y China como consecuencia del coronavirus, se refuerza el tercer polo que, en la nueva dinámica mundial, es la UE, como una federación europea en construcción. Ésta se encuentra en pleno relanzamiento, con una agenda estratégica audaz, fundamentada en los valores compartidos –cuyas prioridades son el pacto por la sostenibilidad, la Agenda Digital y el robustecimiento del modelo social– que está poniendo en marcha la Comisión Von Der Leyen, que goza de una enorme legitimidad política gracias a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. Incluso ahora goza una legitimidad de ejercicio, como consecuencia del éxito de la puesta en marcha del Plan de Recuperación y el conjunto de medidas para hacer frente a las consecuencias económicas, sociales y políticas por Covid-19.

La agenda tiene como prioridad exterior, “una Europa más fuerte en el mundo”. El ya mencionado Josep Borrell, se ha dado cuenta de que para consolidar este tercer polo en el mundo, hay que hablar con chinos y americanos en el lenguaje del poder –económico, comercial, tecnológico, defensivo, etc.–, y ahora en la lucha contra el virus. En expresión de Josep Borrell frente a China y Estados Unidos, la Unión Europea tiene que aplicar la Doctrina Sinatra, es decir, nosotros a nuestra manera, como decía la canción. Sin olvidar que el poder más importante que tiene la UE hoy, es el poder normativo, que es el que permite reformar las normas internacionales, fortaleciendo la gobernanza mundial multilateral frente a estos dos unilateralismos excluyentes.

Por tanto, para conseguir “una Europa más fuerte en el Mundo”, es imprescindible una Europa más fuerte en el interior, con más cohesión entre los Estados miembros, más cercana a los ciudadanos, reforzando la dimensión federal europea que permita mejorar la toma de decisiones, superando la unanimidad en el Consejo de Asuntos Exteriores, para temas como las sanciones y los que tengan que ver con la gobernanza mundial, incluidas la seguridad y la lucha frente a las epidemias. Esta es una precondition para hacer efectiva la autonomía política y estratégica de la Unión frente a terceros.

Quizás, lo más relevante es que Ursula Von Der Leyen y el Alto Representante (AR), están consiguiendo transformar un auténtico problema, el de Covid-19, el más importante en la historia de los 70 años de la construcción europea, en una palanca que sirva para frenar la expansión del coronavirus a nivel mundial, al mismo tiempo que hace

posible cumplir con la prioridad estratégica que había establecido al principio de su mandato, el de reforzar el papel mundial de Europa, y el AR está ejerciendo sus competencias con diferentes iniciativas, propuestas y decisiones.

Estas iniciativas se manifiestan en muchos aspectos. Se podría resaltar la explicación y fundamentación que da el propio AR en un artículo publicado en distintos medios internacionales el 5 de abril de 2020, que afirmaba que “*es necesario un planteamiento común de la pandemia y la asistencia a las poblaciones más vulnerables ante todo en los países en desarrollo y las zonas en conflicto*”. De una forma concreta y más exhaustiva, el AR y la Comisión Europea establecen las líneas estratégicas en la comunicación conjunta presentada el 8 de abril de 2020, titulada “*Comunicación sobre una respuesta europea global para el coronavirus*”, donde, a través de diversas iniciativas perfectamente diseñadas, anuncia la utilización de 15.000 millones de euros para hacer frente a la misma, cantidad que ahora es más del doble, y su encargado de distribución sería el *Team Europe*.

En esa comunicación, se resalta que la UE se fija especialmente en los Estados más afectados por la epidemia para darles una asistencia en el ámbito de la salud. Estos países son la vecindad del este: los Balcanes Occidentales, el Medio Oriente, el norte de África y el resto del continente, parte de Asia y América Latina y el Caribe. El foco se centra en los países más vulnerables. Se trata de una respuesta inmediata frente a una crisis de salud, y resultado de las necesidades humanitarias y de la capacidad para responder a la epidemia y al impacto socioeconómico de la crisis.

En el ámbito de la consecución de la paz, se puede señalar que el AR enseguida acogió la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterrez, del 13 de marzo, en la que solicitaba un alto al fuego en los conflictos armados internacionales o con repercusión internacional, y tanto el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión, como su brazo diplomático, han empujado y, al menos, han conseguido determinadas treguas, aunque es difícil saber en qué casos han llegado de la mano de la UE; por lo menos, ha tenido un impulso declarativo, como es en el caso de Ucrania, donde hay una calma tensa; en Yemen y Afganistán, hay un alto al fuego que, incluso, ha implicado el intercambio de prisioneros; en Siria hay un alto al fuego, aunque precario; y en Camerún, Sudán del Sur y República Centroafricana, se han conseguido avances, entre otros ejemplos. En Colombia, que es un conflicto interno, hay un alto al fuego, sin embargo, en Libia, en las últimas semanas, se han recrudecido los enfrentamientos. Hay que señalar que hay una cierta inflexión en la reducción de los conflictos armados, aunque sea pequeña, y no siempre con tanto éxito como sería deseable..

En esta ocasión, es una de las primeras veces que la UE va por delante de los otros actores internacionales, en este caso, en la propuesta para gestionar una crisis de salud con repercusión en la seguridad de tal magnitud. Entre otras razones, porque posiblemente sea el actor internacional que está en mejores condiciones para hacerlo, ya que la UE tiene las capacidades necesarias para hacer frente a esta crisis, tanto desde el punto de vista económico, como desde el tecnológico, y especialmente en el ámbito sanitario, donde también somos la primera potencia mundial.

En este sentido, el pasado 4 de mayo de 2020, la Presidenta Von Der Leyen presidió una Conferencia virtual de donantes que estaba copresidida por Francia, Alemania, Reino Unido, Japón y Arabia Saudí. Los mismos, ya ofrecen 8.000 millones de euros que destinarán a financiar equipos sanitarios en los continentes menos favorecidos, como

África y América Latina, para frenar el avance del virus. Por todo ello, podemos decir que “Europa se hace más fuerte en el mundo”, con ello también se ejerció la solidaridad internacional, que es uno de los valores compartidos, como se puede ver en el artículo 3 del TUE.

A mediados de mayo, en la asamblea de la OMS, la UE mostró una vez más su liderazgo, proponiendo una resolución que obtuvo el respaldo mayoritario, la cual se alejaba de la posición intransigente del Gobierno chino y de la posición excesivamente acusatoria de la diplomacia norteamericana. Dicha resolución, solicitaba una investigación independiente de la crisis originada en China y obtuvo el respaldo de gran parte de la asamblea y, especialmente, de los Estados como Japón, Canadá, la India y Australia, entre otros muchos.

En el discurso sobre el estado de la Unión, el 16 de septiembre de 2020, la presidenta Von Der Leyen insistió en la relevancia de la lucha contra la Covid-19 al señalar que: *“junto con el primer ministro Conte y la Presidencia italiana en el G20, convocaré una cumbre mundial sobre la salud el próximo año”*, de tal manera que la UE y, en este caso, la Presidencia italiana del G20, van a continuar liderando la lucha contra la Covid-19. Asimismo, el Consejo Europeo telemático del 29 de octubre, dedicado exclusivamente a este tema, refuerza la posición europea en este ámbito.

### **La profundización del refuerzo de la autonomía estratégica**

La dimensión exterior de la UE está teniendo un gran impulso como consecuencia de la elaboración y aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, del 28 de junio de 2016, y cuya aportación principal fue la enunciación del principio de autonomía estratégica. Gracias a su aplicación, durante los últimos cuatro años, se están tomando medidas decisivas en el despliegue de la política exterior europea, principalmente para la puesta en marcha de la política de defensa europea, con la PESCO como uno de sus instrumentos más importantes.

Este principio innovador de “autonomía estratégica” no se define, pero su significado se intuye. Quizás, su aportación más importante, es que traslada la obligación jurídica de alianza defensiva establecida en el artículo 42.7 del TUE, a un compromiso político, cuando señala que “la Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y sus territorios”. Con ello, se concreta el compromiso jurídico del tratado en un objetivo estratégico de primer orden, que lleva consigo el cambio cualitativo del alcance de la política de defensa. Se pasa de operaciones de gestión de crisis en el exterior, a la defensa de ciudadanos y territorios que implica la defensa territorial, hasta ahora, responsabilidad exclusiva de los Estados miembros o, en su caso, de la OTAN para los Estados miembros que pertenezcan a la misma.

Por ello, es importante destacar que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la estrategia global, es la política de defensa europea, que hasta entonces había sufrido un veto importante por parte del Reino Unido. Durante los cuatro últimos años, ha habido un avance considerable, posiblemente como no se había conseguido en la última década, al ponerse en marcha dicha política. El Reino Unido ha dificultado, pero no ha impedido su vigencia, y con ello está naciendo la política de defensa europea de la mano de la estrategia global.

Como consecuencia del coronavirus, este principio de autonomía estratégica se está ampliando a otros ámbitos y adquiriendo una nueva dimensión; así, va a tener especial importancia en el ámbito de la seguridad y defensa, tal y como recoge la carta de los cuatro ministros de Defensa (la alemana, la francesa, la española y el italiano en la primavera de 2020), al referirse al “fortalecimiento y desarrollo de la capacidad de actuar como Unión en el espíritu de solidaridad y ayuda, y asistencia como prioridad cuando sea necesario”. Asimismo, reafirman “la completa conformidad con el proceso de decisión autónoma de la UE frente a otras organizaciones”, refiriéndose especialmente a la OTAN.

De esta manera, la noción de autonomía estratégica se está ampliando a otros ámbitos como el de la salud, la tecnología o incluso el fiscal y el económico, y especialmente el político. Así pues, en el programa presentado por la Presidencia alemana para el segundo semestre de 2020, se utiliza el concepto de autonomía para referirse a la actuación en el ámbito sanitario y la lucha contra la epidemia cuando señala que “queremos acordar medidas concretas para aumentar la autonomía de la UE en la garantía del suministro de medicamentos entre los Estados miembros”.

Hay que resaltar que el Consejo Europeo, el 1 y 2 de octubre pasado, dio también un paso muy relevante en el refuerzo de la UE como actor internacional, que es una de las prioridades de la Comisión Von Der Leyen. En las conclusiones, se señala expresamente que “en julio, el Consejo Europeo acordó un paquete de recuperación sin precedentes para contrarrestar los efectos de la Covid-19 en nuestras economías y sociedades, así como para promover una recuperación sólida de Europa y la transformación y reforma de nuestras economías [...]. Un objetivo clave de la UE, es alcanzar una autonomía estratégica al tiempo que se mantiene una economía abierta”.

Tiene especial relevancia esta referencia al principio sobre autonomía estratégica, ya que hasta ahora apenas se citaba, la cual nace de la estrategia global de Mogherini de junio de 2016, y se aplicaba, principalmente, a la política exterior y a la defensa, ahora se da un paso más. La recuperación sólida de Europa a través del Plan de Recuperación, va a permitir la autonomía estratégica y, por ello, de forma implícita el refuerzo de la política exterior. Con ello, de esta manera, el propio Consejo pone de relieve la necesidad de superar la unanimidad como propone Borrell, ya que en estos momentos no se necesita la unanimidad para estas cuestiones de alcance económico, pero que tienen un significado en la autonomía estratégica.

Estos avances hay que enmarcarlos en el conjunto de iniciativas que el Alto Representante, Josep Borrell, está impulsando para fortalecer la UE en el mundo y, especialmente, como consecuencia de la lucha contra la pandemia por COVID-19. Así, el Consejo de Asuntos Exteriores, está estudiando como lo hizo en su sesión de junio en Berlín de tipo Gemmenich (reuniones que son sólo deliberativas, pero que permiten una reflexión profunda), para el refuerzo de la política exterior, posiblemente con la actualización de la estrategia global, de momento para la política de seguridad y defensa que se espera se decida en el Consejo Europeo después de las elecciones en EE UU, y que lleva el nombre de Strategic Compass.

La comunicación de la Alta Representante, de la primavera de 2019, sobre la relación estratégica con América Latina, pone de manifiesto la importancia que tienen para el refuerzo de la autonomía estratégica de la Unión a nivel global las relaciones con América Latina, ya que es el grupo de Estados, a nivel regional, que tiene la misma visión

del mundo y, por lo tanto, refuerza la posibilidad del desarrollo de una nueva gobernanza mundial. Señalemos únicamente tres ejemplos donde se ha conseguido la transformación de la gobernanza mundial a través, especialmente, de la actuación conjunta entre la UE y América Latina, como son la Corte Penal Internacional, el Acuerdo sobre el Cambio Climático de París de 2015 y, además, el aumento de Estados que apoyan la moratoria sobre la pena de muerte. El avance en estos tres casos, se ha logrado sin el apoyo de EE UU ni de China.

### **El alcance mundial en la innovación de las nuevas relaciones transatlánticas**

La toma de posesión de Joe Biden el día 20 de enero de 2021, abre la posibilidad a nuevas relaciones transatlánticas, cuales estarán tremendamente condicionadas por la capacidad de que, durante el 2021, se consiga superar el enfrentamiento social y político, y la paralización de la etapa de la Administración Trump. Al mismo tiempo, también estarán marcadas por la forma de enfrentar la relación con China y su expansión en el continente asiático y, especialmente, a la manera de encarar las relaciones transatlánticas.

La Presidenta Ursula Von Der Leyen, en su discurso ante el cuerpo diplomático europeo de los 146 Embajadores de la UE, el 10 de noviembre de 2020, tomó la iniciativa del alcance que deberían tener las nuevas relaciones transatlánticas, resaltando que era imprescindible que:

a) se apoye la acción internacional desarrollada por el “Team Europe” en la lucha contra el Covid-19 en el mundo, y que la UE viene desarrollando, casi en solitario, desde el mes de abril del año anterior;

b) que debiera desarrollar un retorno al multilateralismo para lo cual debieran volver, en forma inmediata, a las Organizaciones Internacionales que habían abandonado, especialmente a la Organización Mundial de la Salud, al Acuerdo de París sobre Cambio Climático; y, al Pacto Nuclear con Irán sobre el control de la mismas; y,

c) en tercer lugar, el reforzamiento de las relaciones entre ambos países que debieran ser, en este caso, equilibradas y distintas a las anteriores, remarcando la necesidad de estar en pie de igualdad, ya que durante estos últimos cuatro años, la Unión Europea ha adquirido una autonomía estratégica que le va a permitir establecer este tipo de relaciones más equilibradas, no solo en el ámbito político, económico y comercial, sino también en la seguridad y la defensa gracias a sus últimos desarrollos, especialmente a la PESCO y al Strategic Compass.

Quizás, para el año 2021, la clave de las relaciones trasatlánticas será como hacer frente al desarrollo comercial de China con el grupo asiático y, para ello, habrá que replantear la posibilidad de retomar el Acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) entre la Unión Europea y Estados Unidos, o algo similar. Este no solo va a tener una importancia económica, sino también, una relevancia política teniendo en cuenta la situación geoestratégica a nivel mundial.

En un reciente artículo del nuevo Secretario General de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), Armin Laschet, resalta la importancia de estas nuevas relaciones transatlánticas, si bien reforzando la autonomía estratégica de la UE que permite

capacidades de seguridad y defensa propias y, por tanto, defiende una relación más igualitaria, señala también, la necesidad y posibilidad de relanzar un nuevo acuerdo comercial.

### **América Latina, elemento central en el desarrollo estratégico de la Unión Europea**

En el debate académico europeo, se está abriendo la posibilidad de empezar a pensar que las nuevas relaciones trasatlánticas no solo hay que entenderlas como el contrapeso a China y el Pacífico, sino que, especialmente, tiene que ser el elemento configurador e inspirador de la nueva gobernanza mundial y, por ello, se trata de incorporar también en ellas a América Latina e incluso a África que, hasta ahora, se tenían olvidados, aunque quizás, abordando ambas regiones en un marco global, pero atendiendo en cada caso a diferentes aspectos.

No se puede olvidar la posibilidad de que en el año 2021 y 2022, se relancen las relaciones estratégicas Unión Europea-América Latina, ya que es indispensable para fortalecer la nueva gobernanza multilateral. Hay que tener en cuenta que entre ambas regiones, significan no sólo 36+27 países, es decir, 63 Estados Miembros, sino que el área de influencia de la UE con los países candidatos y la vecindad oriental, y los miembros de la EFTA, que suponen casi 80 estados que significan la mitad de los grandes Estados Miembros de la Asamblea General, ya que el resto son pequeñas islas o estados diminutos.

Por ello, está claro que el relanzamiento del multilateralismo y de la gobernanza mundial, pasa por un acuerdo. La Unión Europea necesita de forma estratégica la vinculación con América Latina y, gracias a ello, como se ha dicho al comienzo, se ha conseguido los grandes avances en la gobernanza mundial que van desde la Corte Penal Internacional, hasta el Acuerdo del Cambio Climático en París, pasando por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Pero, para relanzar esta relación estratégica, es imprescindible que la Unión Europea deba jugar un papel central en ayuda, y cooperar con América Latina en la pronta resolución del problema del Covid-19, sobretodo, teniendo en cuenta que, como ya se ha mencionado, la UE para antes de que finalice el año, posiblemente lo tendrá resuelto, y es el momento de una acción internacional impulsando el Team Europe y la iniciativa del Covax que debe tener una preocupación preferente por Latinoamérica. Esto establecerá las condiciones a lo largo de 2022 para mejorar las posibilidades de una profundización de las relaciones entre ambas regiones.

Precisamente, en el año 2022, es de esperar que el Acuerdo UE-Mercosur se ratifique por ambas partes. Se menciona este año, ya que va a ser prácticamente imposible que la ratificación por la parte europea se logre antes que se celebren las elecciones presidenciales francesas de mayo de 2022. Algo parecido puede pasar en América Latina y, especialmente, en Brasil, por ello, hay que ser consciente de la dificultad y de la importancia que tiene la ratificación y vigencia de ese Acuerdo. También hay que poner la mirada sobre el año 2023, dado que coincide con la Presidencia Española en el Consejo de la Unión Europea y quizás, sea el momento oportuno para la celebración de una Cumbre transatlántica con América Latina o, únicamente con esta región, donde se le pueda sacar el máximo partido a que el Alto Representante de la Unión Europea

seguirá siendo el español, Josep Borrell, hasta el 2024. Por tanto, este año debe ser el año del relanzamiento.

### **La Conferencia sobre el Futuro de Europa como oportunidad para Europa que puede tener efectos para América Latina**

El 10 de marzo de 2021, se convocó mediante el Acuerdo Interinstitucional firmado por la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von Der Leyen, el Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, y el Presidente del Consejo de la Unión Europea, Antonio Costa, la Conferencia sobre el Futuro. Esta convocatoria se realizó con un año de retraso debido a la pandemia, pero, también, a las dificultades de entendimiento entre los presidentes de las tres instituciones.

La Presidencia portuguesa ha resuelto este enfrentamiento a través de un sistema de una presidencia colectiva de tres copresidentes. Se ha celebrado la inauguración el 9 de mayo y el primer pleno de la Conferencia el 18 de junio de 2021 en el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, con una asistencia de 300 representantes de manera presencial y medio centenar de manera telemática, no pudiendo acudir los 80 representantes de los ciudadanos, ya que estos no habían sido elegidos aún.

La composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es de 108 representantes del Parlamento Europeo, 108 de los Parlamentos Nacionales, 54 del Consejo de la Unión Europea, 18 del Comité de las Regiones, 18 del Comité Económico y Social Europeo y 3 de la Comisión Europea. En representación de los ciudadanos y de la sociedad civil, habrá otros 108 de los cuales 80 son ciudadanos elegidos por sorteo a través de un sistema de Paneles Ciudadanos, 27 son los representantes de los eventos nacionales de cada uno de Estados Miembros. A estos 108, hay que sumarle 8 miembros de la sociedad civil europea, 8 representantes de los interlocutores sociales y la Presidenta del Foro Europeo de la Juventud. Entre estos 108, se encuentra quién escribe estas líneas.

El objetivo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es elaborar un conjunto de propuestas de mejora atendiendo a las demandas de los ciudadanos y la sociedad civil, especialmente, después de un año en donde ha habido decisiones que implican una federalización silenciosa para hacer frente a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales del Covid-19 adoptadas por las tres instituciones europeas. Estas propuestas deben ser elaboradas en el seno de los cinco plenos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, de acuerdo entre los representantes de las instituciones (nacionales y europeas), y los representantes de los ciudadanos y la sociedad civil.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es un elemento innovador, de gran alcance político, diferente a la Convención, siendo, posiblemente, la primera vez que se aplica en lugar alguno. Se diferencia de la Convención Europea, puesto que en la Conferencia participan tanto los representantes de las instituciones, como los representantes de la sociedad civil y de los ciudadanos, que son el aspecto innovador de esta última entidad. Esto implica que sea la primera vez que se hace un ejercicio de esta naturaleza.

Por lo tanto, es de esperar que, como consecuencia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se llegue a un acuerdo en la primavera de 2022, antes de las elecciones presenciales francesas, para dar pasos decisivos en la profundización del modelo europeo. Y,

especialmente, en la mejora de determinadas políticas, entre ellas la Política Exterior y la ampliación de otras, como puede ser la de la salud, que lleven consigo la consolidación interna y externa del modelo de la Unión Europea.

Es probable y deseable, que en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, salga la necesidad del relanzamiento de las relaciones transatlánticas y, especialmente, la relación estratégica con América Latina, ya que ambas, tal y como hemos venido defendiendo, son imprescindibles para el relanzamiento de la política de la Unión Europea como actor global, multilateral, normativo que debe liderar la nueva gobernanza mundial. En este sentido, las relaciones con América Latina, son el nudo gordiano para consolidar la posición de la Unión Europea en el mundo.