

# El diálogo político interregional entre la Unión Europea y América del Sur 2017-2020

The interregional political dialogue  
between the European Union and South  
America 2017-2020

Cristian Garay Vera\*  
Luis Lira Camposano\*\*  
Maximiliano Eduardo Moreno Saravia\*\*\*

## RESUMEN

El Diálogo Político Interregional para la Seguridad y Defensa entre la Unión Europea y América del Sur tiene una modalidad renovada, tras el quiebre por la cuestión venezolana entre ambos grupos de interlocutores y los cambios políticos internos del bloque sudamericano. El actual diálogo, gestionado desde un lado por el Servicio Exterior de la Unión Europea, como órgano diplomático, y los interlocutores de diversos países establece una prospectiva sobre los desafíos mundiales desde Europa que no coincide con las preocupaciones sudamericanas, aunque haya consenso respecto de valores como la democracia, hay una fuerte diferencia respecto del significado de su realización concreta. Ello

---

\* Doctor en Estudios Americanos por USACH, Doctor en Geografía e Historia por UNED. Licenciado y Magister en Historia por la Universidad de Chile. Profesor titular IDEA USACH, cristian.garay@usach.cl, ORCID <http://orcid.org/0000-0002-6575-7456>

\*\* Doctor (C) en Estudios Americanos por USACH. Magister en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile. Periodista Universidad Finis Terrae, luis.lira.c@usach.cl, ORCID <http://orcid.org/0000-0002-6288-2286>

\*\*\* Analista Político y Asuntos Internacionales, Licenciado en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile. maximiliano.moreno@usach.cl. ORCID <http://orcid.org/0000-0002-2142-7893>

*Recibido: 26 de enero de 2024. Aceptado: 12 de abril de 2024.*

evidencia las dificultades de un diálogo interregional que sobre consensos valóricos genéricos ha ido ampliando su agenda de temas y que impacta en la valoración de las amenazas, debilidades y oportunidades en cada contraparte.

**Palabras Clave:** Seguridad internacional – Prospectiva – Unión Europea – América del Sur – Geopolíticas.

#### **ABSTRACT**

The Interregional Political Dialogue for Security and Defense between the European Union and South America has a renewed modality, after the break between the two groups of interlocutors due to the Venezuelan issue and the internal political changes in the South American block. The current dialogue, managed from one side by the Foreign Service of the European Union, as a diplomatic body, and the interlocutors of various countries, establishes a prospective on global challenges from Europe that does not coincide with South American concerns, although there is consensus on values such as democracy, there is a strong difference regarding the meaning of its concrete realization. This is evidence of the difficulties of an interregional dialogue that has been expanding its agenda of issues based on generic consensus on values and that has an impact on the assessment of threats, weaknesses and opportunities in each of the counterparts..

**Keywords:** International security – Prospective – European Union – South America – Geopolitics.

## INTRODUCCIÓN

La Unión Europea y América del Sur representan dos macrozonas de desigual configuración. La primera es una unión política y económica que comparte valores democráticos, una sociedad libre y la creación de un orden internacional donde hay reglas según el aforismo latino *ubi societas ibi ius*, basado en la cooperación y el multilateralismo. América del Sur es una realidad geográfica con diversidad de países y economías, basadas en reglas de relacionamiento económico más laxas, más difusas, al final mecanismos escasamente institucionalizados que las de la Unión Europea, pero también basadas en acuerdos bilaterales que en enfoques multilaterales. La Unión Europea y los Estados que conforman América del Sur, comparten valores democráticos, los principios de libertad económica y participación política. Respecto de procesos de inclusión y cohesión social, niveles de bienestar e índices económicos la Unión Europea aprovecha la interlocución interregional para proponer relaciones basadas en las prácticas y expectativas por la paz y la estabilidad mundial. Ambas regiones han cultivado un diálogo sostenido -aunque con altibajos-, en los últimos 50 años, pasando desde relaciones bilaterales entre la entonces Comunidad Económica Europea y países del continente, hasta acuerdos de asociación con países determinados-Chile y México-, y a nivel regional, como es el caso de Centroamérica.

Una aproximación teórica a la relación entre ambas regiones se puede realizar desde la Geopolítica. Aunque el concepto de Geopolítica pueda ser variable y sometido a discusiones respecto de su origen e instrumentalización en la Alemania nacionalsocialista (Cairo, 2010; Cuellas L., 2012) es evidente que la valoración política del territorio ha evolucionado hasta convertirse en la valoración social del territorio más allá y más acá de los Estados. Una geopolítica renovada que, en todo caso, recoge las líneas directrices de la geopolítica clásica. Bajo este punto es posible distinguir el juego de valores e intereses nacionales, regionales y societales.

Javier Jordán (2018, p.4), académico y militar español, en la misma línea de Cohen (2009), sostiene la utilidad de la geopolítica bajo el concepto de interacciones, por una parte, de elementos geográficos, y por otra, de procesos políticos. Una forma en que se revelan estas percepciones geopolíticas, siguiendo el aserto de Mendoza (2017), es que conforman visiones de futuro que reflejan las valoraciones en juego, algo compartido por otros especialistas (Gatica, 2020). Como dice Cohen (2009):

¿Qué pautas y características geopolíticas mundiales pueden entonces anticiparse? ¿Qué mecanismos para mantener el equilibrio

global pueden establecerse como alternativas al orden mundial descendente que está implícito en la estructura de los imperios? Si bien ninguna disciplina puede pretender tener las respuestas a estas preguntas, seguramente pueden estar informadas por la perspectiva político-geográfica (Cohen, 2015, p. 6, traducido).

Respecto de procesos de inclusión y cohesión social, niveles de bienestar e índices económicos la Unión Europea aprovecha la interlocución interregional para proponer relaciones basadas en las prácticas y expectativas por la paz y la estabilidad mundial.

El órgano ejecutor de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sucesora de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), es el SEAE o Servicio Exterior de Acción Europea. Fue creado en 2010, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En esencia, se deriva del artículo 4º de la decisión del Consejo del 26 de julio de 2010. Su máxima autoridad es el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Seguridad Pública, que a su vez es vicepresidente de la Comisión Europea. A su alrededor existen estructuras dedicadas a asuntos de seguridad y defensa. Para desplegar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se establecen la “Dirección General de Planificación de Gestión de Crisis, la Célula de Capacidad

Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor de la Unión Europea y el presidente del Comité Político y de Seguridad” (Sousa R., 2016, p. 19)

Además, el SEAE se organiza en Direcciones Generales especializadas en las distintas regiones del mundo. Para el caso del continente americano, su Dirección General de América se encuentra dividida en un área dedicada a Estados Unidos y Canadá, otra dedicada a los temas de México, Centroamérica y el Caribe, una especializada en América del Sur y finalmente otra que trata de asuntos regionales. Esta última se relaciona con la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Globales y Multilaterales, en las que se tratan “las estrategias de derechos humanos, diplomacia multilateral, democracia y observación electoral, asuntos globales, coordinación de la cooperación al desarrollo y relaciones multilaterales.” (Sousa R., 2016, p. 20).

No obstante lo anterior, a nivel de diálogo político han existido discrepancias. Y eso es estructural a la figura del Alto Comisionado. También hay un perfil decreciente del liderazgo desde. Javier Solana, pasando por Katherine Ashton, Federica Mogherini y Josep Borrell, junto con el fracaso de la diplomacia de las Cumbres, que colapsó con las diferencias respecto de la naturaleza del régimen venezolano.

Esa cuestión tensionó la mancomunidad de valores con América del Sur<sup>1</sup>. El diálogo político entró en suspensión en 2017 tras las diferencias en torno a la cuestión venezolana. Desde la llegada de Nicolás Maduro al poder en 2013, la situación política, económica y social se fue degradando progresivamente. Aunque la oposición fue ganando escaños en la Asamblea Nacional, los poderes Ejecutivo y Judicial fueron vaciando los poderes del Legislativo (Eberhardt M., Serrafiero, M, 2018, p.79) como Hoy en día, tras el informe del 2020 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU se puede considerar que los disensos son menos respecto de la naturaleza del régimen post chavista, en cuánto la forma de superar el problema que representa la persistencia del régimen, con serias repercusiones al exterior como la migración descontrolada de sus habitantes, la expansión de la minería ilegal en el Arco del Orinoco, la depredación de los paisajes amazónicos, y la presión sobre poblaciones indígenas.

Una nueva fuente de discrepancia está planteada ante Brasil: el diálogo

1 Ejemplo de lo dicho son las expresiones de la Alta Comisionada Federica Mogherini, ex Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad “Los pueblos de América Latina, el Caribe y Europa tienen una larga historia de aspiraciones comunes... hoy en día, compartimos un deseo de paz y prosperidad que nuestras raíces culturales e históricas han ayudado a fortalecer de generación en generación”.

acerca de un nuevo acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR quedó suspendido debido a la introducción por la contraparte comunitaria de una exigencia ambiental que implicaba exigencias respecto de Brasil. La respuesta negativa de Brasilia visibiliza una disputa histórica respecto a ciertas ideas de tutela del Amazonas y contrapone el ideal nacional al globalista<sup>2</sup>.

En el diagnóstico prospectivo de la Unión Europea 2015-2035 (2017) América del Sur solo aparece como un actor posible en un escenario (el # 4) en que Brasil junto a Nigeria e India rechazan el liderazgo occidental (European Parliamentary Research Service, 2017, p.10)<sup>3</sup>.

La idea de Brasil como un actor decisivo del porvenir es habitual desde el surgimiento de los BRICS y una primera imagen la proporciona Saul B. Cohen (2009) el cuál la concibe en torno a la consolidación del liderazgo

2 Sanahuja, Juan Antonio, “Acuerdo Mercosur-UE: por una cláusula ambiental vinculante”; Perfil 14/10/20 7:38. Para la contraposición entre los intereses del Primer Mundo y Brasil respecto del Amazonas, ver Garay Vera (2003a, 2008b)

3 “In this scenario, Europe increases wages for all parts of the population and stabilizes the financial system. China is aggressive internationally, in part to distract from domestic economic and governance challenges. Brazil, Russia, Nigeria, and India advocate an end to the Western-led international order” (European Parliamentary Research Service, 2017, p. 10).

brasileño como elemento cohesivo del bloque de América del Sur.

Las perspectivas de la creación de una región geopolítica sudamericana fuerte y unificada se basan en el surgimiento de Brasil como una gran potencia en el sistema mundial. Su tamaño, su base de recursos y su poder militar en relación con sus vecinos deberían permitirle dominar toda la cuenca del Amazonas. Argentina ya no rivaliza económicamente, militarmente y en tamaño con su vecino del norte. El Cono Sur también incluiría a Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia y los sectores amazónicos que ahora pertenecen a Colombia, Ecuador y Perú- estados amenazados por implosión. Como democracia estable, Brasil se ha convertido en uno de los principales exportadores de alimentos del mundo, con vastas áreas agrícolas aún sin desarrollar disponibles para su expansión. Es el líder mundial en etanol derivado de la caña de azúcar, es un importante exportador de mineral de hierro, y tiene en proceso de desarrollo enormes depósitos de petróleo frente a su costa sureste. Actualmente satisface sus propias necesidades energéticas nacionales a través de sus vastos recursos hidroeléctricos, su etanol, los depósitos de petróleo locales existentes y el gas natural de Bolivia. Cuando desarrolle sus yacimientos

petrolíferos en alta mar, se convertirá en un importante exportador de petróleo (Cohen, 2015, p.454).

Las ideas señaladas anteriormente llevan a realizar la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los principales elementos comunes del diálogo político interregional entre la Unión Europea y América del Sur entre los años 2017 y 2020, y los elementos retardantes para lograr objetivos claros de cooperación?

El presente artículo revisará los principales puntos de interés en materia de seguridad tanto en la Unión Europea como América del Sur en el período 2017-2020, identificando puntos en común y diferencias en ambas macrozonas. La metodología será a través de una investigación exploratoria de distintos documentos, publicados en los países de América del Sur como de su contraparte europea.

De acuerdo a este objetivo, si bien la paz y seguridad son un objetivo común entre ambas regiones, las diferencias institucionales-con una Unión Europea con objetivos unificados y los países de América del Sur con una agenda propia que varía según sus prioridades-, podrían ser un elemento retardante en la consecución de objetivos claros de cooperación mutua.

*I. Los escenarios y megatendencias.*

Las megatendencias son un enfoque analítico respecto del futuro, que cobra especial fuerza en simulaciones basadas en el desarrollo organizacional y tecnológico. En un estudio de Alarcón (2016) para las Megatendencias del año 2040, una de ellas es el desarrollo robótico con sus consecuencias para la vida social (CEPLAN, 2016, p. 409).

Desde 2010, Friedman describe la ampliación del mundo respecto de la inteligencia artificial, la robótica, y el espacio ultraterrestre (Pérez Gil, s/f). La escenificación del mundo del

futuro es un ejercicio bastante frecuente en la región, así el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú identifica ocho megatendencias,

- 1) Cambios demográficos.
- 2) Expansión de las clases medias (y el consumo).
- 3) Escasez de recursos (tierra, agua y energía).
- 4) Cambio climático.
- 5) Poder y gobernanza global.
- 6) Globalización económica.
- 7) Empoderamiento ciudadano.
- 8) Masificación del conocimiento y convergencia tecnológico (CIEPLAN, 2016).

Cuadro 1.

Amenazas consideradas por los Estados	Estados	Nro. de Estados	Amenazas consideradas por los Estados	Estados	Nro. de Estados
Accidentes nucleares y armas de destrucción masiva	Belice, República Dominicana, Islas, Venezuela	4	Lavado de dinero	Ecuador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana	4
Aumento de población	Venezuela	1	Medio ambiente	Argentina, Colombia, Uruguay	3
Ciberdelitos	Chile	1	Migraciones ilegales o masivas	Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Rep. Dominicana, Uruguay	6

Conflictos intraestatales	Bolivia, Perú, Venezuela	3	Narcotráfico y consumo de drogas	Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Uruguay, Belice, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Venezuela	11
Crimen organizado, mafia, crimen transnacional	Argentina, Belice, Perú, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela	9	Problemas económicos y financieros	Costa Rica	1
Corrupción	Argentina, Chile, Colombia	3	Pornografía infantil	Belice	1
Demandas indígenas	Venezuela	1	Pobreza	Argentina, Colombia, Rep. Dominicana, Islas, Uruguay, Venezuela	6
Degradación ambiental	Belice, Perú, Rep. Dominicana, Venezuela	4	Terrorismo	Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Islas, Venezuela, Perú	11
Desastres naturales y catástrofes	Belice, Chile, Costa Rica, Panamá, Islas	5	Tráfico ilícito de armas	Ecuador	1
Desigualdad de ingresos, salud, educación vivienda	Panamá, Rep. Dominicana, Uruguay	3	Trafico de percursores (de drogas)	Ecuador	1



Inestabilidad económica	Argentina	1	Tráfico de personas	Belice, Perú	2
Inestabilidad política	Venezuela	1	Transporte de sustancias peligrosas	Chile	1
Enfermedades pandémicas o infectocontagiosas	Chile, Colombia, Islas	3	Violación de Derechos Humanos	Venezuela	1
Escasez de recursos	Colombia	1			

- Sobre Consejo Permanente de la OEA, Análisis de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la presidencia de la Comisión de Seguridad hemisférica, Garay (2010), p. 33.

Para la región, la línea inaugurada por el diagnóstico de las nuevas amenazas a principios del 2007, se especifica y diversifica según se estudió en 2010 (Garay Vera, 2008, p. 33).

Para la región, la línea inaugurada por el diagnóstico de las nuevas amenazas a principios del 2000 (Garay, 2008, p.33), se especifica y diversifica. En 2005 el coronel colombiano Gustavo Rosales, Director del Instituto de Estudios Geostratégicos (IEG) de la Universidad Militar Nueva Granada, dividió de manera convencional las amenazas:

Las amenazas tradicionales en el hemisferio se originan en las controversias territoriales y fronteras que representan un desafío para la

paz y la estabilidad entre los Estados. Las amenazas transnacionales incluyen el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, el comercio ilegal de armas, la proliferación de armas de destrucción masiva y la migración incontrolada (Rosales, 2009, p. 109).

## *II. Valores compartidos para mejorar el enfoque Unión Europea-América Latina.*

Luis Lira Camposano (2019) caracteriza las fases del diálogo político Unión Europea – América Latina:

1999 se da un paso más adelante con la primera cumbre presidencial entre los mandatarios de

América Latina y la Unión Europea, que continuaron sistemáticamente hasta 2017. Actualmente se encuentran suspendidas por diferencias políticas, entre las cuales figura la crisis en Venezuela, pero se mantienen bajo reuniones entre cancilleres (Lira, 2019, p.1).

De todas maneras, entre 2007 a 2013 la UE destinó el 50% de los fondos a Venezuela a través de los ítems “buen gobierno, democracia y derechos humanos. Las organizaciones regionales como la CELAC, la UNASUR o MERCOSUR tampoco han logrado abordar la compleja situación de Venezuela, fundamentalmente por no existir consenso entre sus miembros” (Oyarzún, 2018, p.134)<sup>4</sup>. Esto es producto de la institucionalización de la promoción de la democracia y la exigencia de medidas a favor de su defensa y promoción (Cordero, 2002, pp. 127–130).

Basada en tres pilares, el político, el económico y la cooperación, dio origen a ondas concéntricas con áreas nuevas de diálogo:

Resulta común analizar las relaciones UE-ALC en torno a los “tres pilares” que las articularían: el diálogo político, la cooperación y el comercio. Estos tres ejes temáticos

fueron establecidos en la Cumbre de Río de Janeiro de 1999. En el capítulo político, el gran mensaje de la Cumbre fue el lanzamiento de lo que se denominó “la Asociación Estratégica Birregional”, idea-fuerza que partía de la constatación de la pertenencia de ambas regiones a un mismo universo cultural y de valores (González Sarro et al., 2020, p. 1130).

Reconocida esta característica, se hace mención que la relación macrozonas...

... marca una diferenciación entre los acuerdos bilaterales, ya que cuenta con el establecimiento del diálogo político, que de acuerdo a Levi (2006, p. 2), es un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar aspectos de política exterior que no fuesen considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o de cooperación (Lira, 2019, p. 2–3).

Precisamente por eso se añadieron cláusulas democráticas<sup>5</sup> y hoy se trata de incorporar cláusulas ambientales

4 MERCOSUR funciona más bien como instancia de interlocución política que como acuerdo de libre comercio o área de libre comercio (Garay Vera, 2003b)

5 “...es manifestación práctica de la creciente conciencia de la imbricación necesaria entre la protección de los derechos humanos, la promoción del régimen democrático de gobierno y el desarrollo” (Cordero, 2002, p.123).

que son conflictivas para las potencias emergentes como Brasil.

### *III. Consenso ampliado de la defensa para el futuro.*

Fulvio Queirolo (2020, pp.1-5) ha sistematizado la identificación de los riesgos del sistema internacional en varios documentos:

#### *1) World Economic Forum, Global Risk 2020 15th edition.*

El Foro Económico Mundial en su 15º reporte nos presenta una visión que, desde la perspectiva económica, converge hacia lo multisectorial de ciertos fenómenos políticos, sociales, tecnológicos y ambientales, formando un escenario que impacta en la seguridad global y particular de cada Estado. De esta manera, la crisis económica generada por el COVID-19, el avance de la irrupción cibernética y el cambio climático, se han situado en el centro de sus preocupaciones y así lo proyectan sus respectivos mapas de riesgos. En dicho reporte se establecen seis (6) panoramas de riesgos emergentes: i) Inestabilidad Geopolítica; ii) Preocupaciones económicas; iii) Deficiencias en la respuesta climática; iv) Impactos de la pérdida de biodiversidad; v) Déficit de gobernanza tecnológica; vi) Sistemas de salud tambaleantes (WEF, 2020, p.9)

#### *2) Lisa Institute (LISA, 2020)*

De este modo, este centro presenta diez (10) riesgos geopolíticos que deben ser monitoreados, los que junto a conflictos armados tradicionalmente conocidos, constituirían riesgos y amenazas que se traducirían en un mayor nivel de polarización mundial y regional: i) Un mundo más multipolar; ii) Las empresas, como actores en la geopolítica; iii) Mutación de la guerra convencional a la guerra híbrida; iv) El big data como poder exponencial; v) Nuevos riesgos y amenazas específicos; vi) Crisis económica; vii) Normalización del conflicto y violencia; viii) Crisis de liderazgo; ix) Polarización en Latinoamérica; x) Consolidación de guerras perpetuas en Oriente Medio (LISA, 2020, p.3).

#### *3) Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE, España)*

Destaca en su análisis las siguientes temáticas globales: i) El concepto chino de orden mundial; ii) Consecuencias climáticas de una guerra nuclear limitada; iii) Perspectivas para un nuevo tratado de reducción de armas estratégicas (START); iv) Los problemas de ONU en Oriente Medio; v) La llegada del 5G (Queirolo, F. 2020, p.3).

Respecto de la Región latinoamericana sintetiza tres ideas de suma importancia para nuestro análisis: i) A pesar de su plétora de instituciones regionales y subregionales y las supuestas

similitudes culturales y lingüísticas entre los Estados, América Latina tiene pocos éxitos de integración; ii) Ningún Estado ha demostrado la capacidad o el apetito de manera consistente para desempeñar un papel de liderazgo: Brasil, cuando no está consumido por preocupaciones internas, a menudo se ve a sí mismo como un Estado aparte, México carece de mentalidad para el liderazgo y Argentina carece de los medios; iii) La OEA, que tiene la ventaja de ser el foro hemisférico más antiguo... también subraya desconfianzas y hostilidad hacia Washington, aunque a menudo más baja de lo que se suponía (Queirolo, F. 2020, p.3-4).

De acuerdo con el diagnóstico del IEEE los “peligros inminentes” son los conflictos armados, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares, espionaje, vulnerabilidad infraestructuras críticas y servicios esenciales, emergencias y catástrofes (Girón, 2010).

#### 4) *Academia Nacional de Estudios Estratégicos y Políticos (ANEPE, Chile, 2020)*

Los “peligros inminentes” en el sector Defensa son nuevas amenazas ciberespacio, espectro ultraterrestre, uso de IA y Big Data, crisis económicas que influyan en polarización y violencia, guerras híbridas.

#### 5) *ONU*

Se destacan las amenazas identificadas por ONU en 2015:

“Guerra entre Estados; Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos a gran escala de los derechos humanos y genocidio; Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medioambiente; Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; Terrorismo; Delincuencia transnacional organizada (Girón, 2017, p.153).

#### 6) *Unión Europea*

Como se puede observar el diálogo político ha tenido temas preferentes en estos años,

... la cohesión social, la integración regional, el respeto y la defensa de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la reforma del Estado, la consolidación del Estado de derecho y sus instituciones, la lucha contra la corrupción, y la defensa del multilateralismo. No obstante, en términos principalmente sectoriales ha habido una significativa ampliación temática: drogas, cambio climático, migraciones, desarrollo sostenible, crisis económica, ciencia y tecnología, entre otros, con el fin de adaptar el diálogo a los temas más relevantes de la agenda global. En los

últimos tiempos, el eje principal del diálogo birregional ha sido la cohesión social, en relación con la cual existen importantes diferencias entre los países (González, et.al., 2020, p.1138).

Al fijar la atención en estos últimos -drogas, cambio climático, migraciones, desarrollo sostenible, crisis económica, ciencia y tecnología más cohesión social- constituyen el eje acorde a las posibles amenazas y escenarios del futuro. Por ello como recalca Oyarzún (2018) la agenda común está asociada al “reconocimiento de valores comunes, asociados con la promoción de la democracia, de los derechos humanos, del multilateralismo y la cooperación” fortaleciendo el “multilateralismo y los principios asociados a la defensa de la democracia y los DD.HH. en ambas regiones y en la sociedad internacional No obstante, se recalca que las aproximaciones de la Unión Europea hacia América Latina son de geometría variable (sic) y que se evidencia heterogeneidad en ambas partes. Esto repercute en la visibilidad en las políticas exteriores comprometidas en la interrelación (Oyarzún, 2018, p.140).

En el mundo de la Posguerra Fría se llegó a sostener que las fronteras se difuminaban. Pero esto era una falacia. Como dice el español Pérez Gil (2020):

...el libro de Karl Deutsch Las naciones en crisis (1979) ... hizo

mucho daño al hacer creer algo que, realmente, jamás sucedió: el Estado nunca ha retrocedido como forma de organización política más perfecta, al menos hasta hoy. Claro, que siguiendo a Morgenthau, nada impide que esto cambie, pero por ahora la realidad del orden político internacional muestra la Fortaleza del Estado como actor político fundamental (p.9).

En 2020, los Estados recuperan espacios, incluso el económico y las tecnologías de comunicación e informática revalorizan el control de sus fronteras en vez de guiarse por el continuum de la libertad como en principio se aseveró. En una tendencia creciente, las TICs son parte de las posibilidades que ofrecen para controlar el acceso, los movimientos y la vida de los ciudadanos. En suma, si bien los movimientos descontrolados migratorios pueden ser controlados, todo indica que el Estado se reafirma y que la cooperación de las macrozonas deberá aumentar también para temas como el terrorismo y el crimen organizado (transnacional).

En 2017 el grupo de trabajo sobre escenarios en tránsito al 2035 indicaba que una tendencia central en la arena internacional sería en el campo de la seguridad y defensa, sería el considerar la posibilidad de que los grandes conflictos de 2035 se centren en cuestiones que apenas se registran en el escenario internacional hoy en día, o que son

asuntos secundarios en el mejor de los casos. Durante las próximas dos décadas, estos probablemente incluirán: el mercado espacial; nuevos sistemas de armas como vehículos no tripulados; la vigilancia de estados rebeldes; la guerra cibernética y la gobernanza de Internet; y el Océano Ártico (European Parliamentary Research Service, 2017, p.7).

Para el 2035, su mirada sobre las regiones del mundo en desarrollo, plantea las dos mayores incertidumbres del sistema internacional: involucra a los Estados y su libertad de acción. Si el

tabú nuclear se mantiene y los sistemas de vigilancia y defensa aérea de los estados mejora, la viabilidad de un conflicto interestatal o una acción transfronteriza disminuye. Sin embargo, si los Estados son cada vez más, incapaces de impedir que la política interna se extienda a otros países, ya sea a través de corrientes de refugiados, terrorismo o actividades delictivas, puede haber un patrón de coaliciones regionales que intervienen en países inestables (European Parliamentary Research Service, 2017, p.8).

**Cuadro 2. Diagnóstico 2015-2035 (Seguridad y Defensa). Unión Europea**

En tránsito a 2035 Tendencias nuevas	2035 Escenarios propuestos
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mercado espacial (privatización del espacio)</li> <li>-Nuevos sistemas de armas como vehículos no tripulados</li> <li>-La vigilancia de estados rebeldes</li> <li>-La guerra cibernética</li> <li>-La gobernanza de Internet</li> <li>-La gobernanza del Océano Ártico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Escenario 1: Hombres enfermos de Europa: Europa inestable en un mundo estable.</li> <li>-Escenario 2: Guerras Frías: Europa estable en un mundo estable.</li> <li>-Escenario 3: Cimientos vacíos: Europa inestable en un mundo inestable.</li> <li>-Escenario 4: La UE como potencia global: Europa estable en un mundo inestable.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de European Parliamentary Research Service (2017).

Los recursos del sector defensa van a emplearse en catástrofes climáticas y en un futuro incluso la cooperación científica aumentará la eficacia de intervenciones políticas, en las que se convoque a las Fuerzas Armadas.

*Macrozonas distintas, amenazas comunes*

Unión Europea:

Tras las elecciones del año 2019, la Unión Europea ha establecido una serie

de prioridades que conforman la agenda política de la comunidad regional hasta el año 2024. Estos objetivos servirán para enfrentar los principales retos económicos, políticos y sociales que repercutirán en los Estados miembros y sus ciudadanos. De esta manera, el European Parliamentary Research Service (EPRS) en colaboración de Oxford Analytica en el año 2017 definió una serie de tendencias globales para el año 2035, en las cuales el poder internacional y la geopolítica cumplirán un rol central para combatir los desafíos convencionales y no convencionales de los venideros años.

*a) Crisis de refugiados, migración y refugiados climáticos*

La UE en el año 2015 y producto de los conflictos en Siria, Afganistán, Irak entre otros, recibió más de 1.2 millones solicitudes de asilo, más del doble que en el 2014 y más del cuádruple de las solicitudes recibidas en el año 2010 (European Parliamentary Research Service, 2017).

*b) Información y guerra cibernética*

Dada la dependencia del último tiempo del mundo desarrollado a internet y las nuevas tecnologías, la presencia de criminales cibernéticos o hackers representan una amenaza para la UE. Ejemplo de ello, son las intervenciones en campañas electorales (Francia y Estados Unidos), como también

la presencia de virus que pueden afectar infraestructura crítica de los Estados. Además, es necesaria una serie de reformas y normas para la protección de datos.

*c) Terrorismo*

Si bien el terrorismo no es un fenómeno nuevo en Europa, los métodos y la organización que incurren estos grupos es muy difícil de prevenir, ya que pueden involucrar desde carros bombas, la presencia de “lobos solitarios”, entre otras. El último caso se remite a Viena, incidente que causó la muerte de cuatro personas y múltiples heridos.

*d) Cambio climático y competencia de los recursos*

Los cambios en el clima mundial producto del aumento de los gases de efecto invernadero no se invertirán antes de 2035. A pesar de los esfuerzos y objetivos establecidos en el Acuerdo de París, “A nivel mundial, las emisiones continuarán aumentando, alrededor de un 13% para la emisión de dióxido de carbono para el 2035, según el caso base en el 2017 BP Energy Outlook” (p.34). Entre los recursos que se verán mayor afectados producto del cambio climático, se menciona el alimento, el agua y las energías.

e) *Nuevas arenas de competencia estatal*

El documento menciona la posibilidad de que los principales conflictos para el año 2035 se centren en cuestiones que apenas se registran en el ámbito internacional. En ese sentido, “El espacio se caracteriza

por la cantidad de cooperación internacional civil que existe junto con competencia militar” (p.47). Esta nueva arena de competencia se debe al papel fundamental de los satélites, comunicaciones, vigilancia militar basada en aeronaves y aviones no tripulados.

**Cuadro 3. Desafíos para la Unión Europea al 2035.**

	Amenazas
Unión Europea	a) Crisis de refugiados, migración y refugiados climáticos
	b) Información, tecnología y guerra cibernética
	c) Terrorismo
	d) Cambio climático y competencia de recursos estratégicos: -alimento -agua -energía
	e) Nuevas arenas de competencia estatal: -espacio ultraterrestre

Fuente: Elaboración propia a partir de la información manifestada en European Parliamentary Research Service (2017).

América del Sur:

A diferencia de la UE, América Latina y el Caribe no cuenta con un organismo regional de las características de la UE. Por tanto, para motivos de esta investigación fue necesaria leer los libros blancos de cada uno de los Estados

para descifrar y relacionar las amenazas comunes que presenta la región.

**Argentina:**

Con Mauricio Macri al mando del gobierno, en el año 2018 se establecen las líneas centrales de la política de



Defensa Nacional como también la identificación de las amenazas a nivel global, regional y nacional.

a) Nivel global: “(...) la combinación de instrumentos políticos, informativos, ciberespaciales, militares y económicos con el fin de desestabilizar la población y gobiernos de naciones adversarias. Las nuevas tecnologías también son un foco importante de la DPDN, asociadas al peligro que supone la militarización del ciberespacio o la facilidad para operar que ofrecen a narcotraficantes y redes de lavado de dinero, trata de personas y terroristas (Campillo & Escáñez, 2019, p.13)

b) Nivel regional: A nivel regional, “(...) la crisis de Venezuela es identificada como la mayor alteración a la estabilidad en la región, que se enfrenta a un creciente movimiento de refugiados con un impacto en la economía y la seguridad de los países” (Campillo & Escáñez, 2019, p.13). Otra amenaza que identifica Argentina a nivel regional es el “(...) creciente interés estratégico en la preservación, control, uso y explotación de los recursos naturales para la protección de la soberanía de los países de América del Sur” (2019, p.14). Ejemplos de estos recursos destaca el alimento, agua dulce, combustible y minerales estratégicos.

c) Nivel nacional: “(...) se encuentra en primer lugar la competencia por los recursos estratégicos, los ataques externos a objetivos estratégicos, la utilización del ciberespacio con fines militares y el impacto de la criminalidad transnacional?”

### **Bolivia:**

El Estado Plurinacional cuenta con el documento más desactualizado a la fecha. La versión actual fue elaborada en el año 2004. Aunque existe la pretensión de elaborar un nuevo libro blanco de defensa. El libro del 2004 “(...) se centra en las amenazas no convencionales, mencionando a la pobreza, la exclusión social, el racismo, la corrupción, el narcotráfico, la depredación del medioambiente, el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas” (Campillo & Escáñez, 2019, p.15).

### **Brasil:**

El Livro Branco de Brasil que guía el accionar en materia de seguridad y defensa es del año 2020. Por tanto, es el más actualizado en la región. A diferencia de los otros documentos, Brasil se enfoca más bien en la proyección internacional que podría representar el país sudamericano. Para ello, la preservación de la soberanía, la estabilidad regional y una autonomía productiva y tecnológica en el ámbito de la defensa es crucial (Livro Branco de Defesa Nacional Brasil, 2020). En ese sentido, el

Livro Branco le otorga un status especial a la biodiversidad, en especial a la Amazonía, ya que cubre “(...) un 70% de la cual está en territorio brasileño, y que en conjunto tiene una de las biodiversidades y reservas minerales más ricas del mundo, una población de más de 34 millones de personas, el 50% de los bosques del planeta y entre el 17 y 20% de las reservas mundiales de agua dulce” (Campillo & Escánez, 2019, p.18).

Ahora bien, entre las amenazas internacional menciona algunas “(...) como el tráfico de armas y dinero, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, los ataques cibernéticos, la escasez de recursos o los desastres naturales” (2018, p. 21).

### Chile:

El actual documento que rige e identifica las amenazas para Chile se remonta al año 2017, bajo el gobierno de Michelle Bachelet. Este Libro, contempla las principales amenazas en el entorno global y regional. Para Chile, “(...) los desafíos no tradicionales y de carácter transnacional son los más relevantes en el continente, y para hacerles frente se pone el énfasis en la necesidad de impulsar y fortalecer la cooperación con diversas regiones” (Campillo & Escánez, 2019, p.21). Entre los desafíos menciona:

#### a) Cambio climático

Los riesgos que implica el cambio climático se ha posicionado en la

palestra de la comunidad internacional, “Los efectos del cambio climático suponen riesgos para la paz y la seguridad internacional al amplificar las vulnerabilidades existentes, a causa de la escasez de recursos, la propagación de enfermedades o los desplazamientos poblacionales forzados” (Ministerio de Defensa, 2017, p. 76). Contemplando que las Fuerzas Armadas son usuarios importantes de energías no renovables, el Estado considera la necesidad de una reducción de estos combustibles, siendo las nuevas tecnologías y las energías limpias las principales alternativas.

#### b) Ciencia tecnología e innovación

El rápido avance de la nanotecnología, información y comunicación, la inteligencia artificial, está alterando ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales. Por otro lado, “(...) el acceso a estos avances no solo está disponible para los estados, sino que, en muchos casos, también para individuos, grupos, corporaciones y, en general, diferentes actores no estatales” (Ministerio de Defensa, 2017, p.78).

#### c) Ciberespacio

La masividad de la red abierta y el internet producto de su masividad y ubicuidad, genera una dependencia de los servicios y actividades

que se realizan sobre el ciberespacio, y por tanto una vulnerabilidad de nuestra sociedad. Los ciberataques “(...) obliga a considerar, desde el punto de vista de la seguridad, la protección tanto de las redes de interacciones que ocurren en el ciberespacio, como de la infraestructura que las hace posible” (Ministerio de Defensa, 2017, p.81)

#### d) Espacio ultraterrestre

Durante la última década, se ha elevado el riesgo de que el uso pacífico del espacio ultraterrestre se vea vulnerado por las acciones de nuevos actores que no suscriben los tratados internacionales del *Corpus Iuris Spatialis*, ni a las convenciones internacionales complementarias, como el Tratado Internacional de No Proliferación de Armas Nucleares. Esto, en conjunto con el avance de la tecnología, puede afectar el ejercicio de la defensa en su componente estratégico (Ministerio de Defensa, 2017, p. 83).

### Colombia:

El documento de Colombia llamado Política de Defensa y Seguridad (PDS) data del año 2019. La PDS está centrada en recuperar y ocupar los espacios vacíos de autoridad y Estado de derecho que son dominados por grupos criminales. A ello, también se le agrega cinco ejes estratégicos que gira el PDS:

a) La biodiversidad y el medioambiente, señalando que la escasez de algunos recursos naturales como el agua, lo convierte en asuntos de intereses estratégicos. Como también la ausencia de control en algunas áreas permite la explotación ilegal y financiamiento de grupos criminales de la zona, dañando el patrimonio común y fortaleciendo sus redes criminales.

b) Disrupción del delito, centrándose en el desmantelamiento de las actividades económicas de las organizaciones ilegales.

c) Control institucional a lo largo del territorio.

d) Innovación, ciencia y tecnología, promoviendo la investigación, el uso eficiente y seguro de la inteligencia artificial, como también del ciberespacio y los desafíos que representa la ciberseguridad en el país.

### Ecuador:

El Libro Blanco de Ecuador llamado Política de la Defensa Nacional del Ecuador data del año 2018. En este documento se expone el cambio de paradigma relacionado con el conflicto tradicional para dar paso a las amenazas asimétricas. Estas amenazas globales, según el documento, son: el terrorismo, el narcotráfico, los ciberataques, el crimen

transnacional o la explotación ilegal de los recursos naturales. Ahora bien, las amenazas propias para el Ecuador según el Ministerio de Defensa Nacional (2018):

- a) Agresión armada por otro Estado.
- b) Existencia de grupos irregulares armados y el crimen organizado asociado al narcotráfico, tráfico de armas o personas.
- c) Flujos migratorios irregulares.
- d) Los ciberataques, cibercrimen y el ciberespionaje.
- e) La degradación ambiental a través del calentamiento global y la extracción ilegal de recursos naturales estratégicos.

### Perú:

El actual Libro Blanco de Perú se remonta al año 2005. Si bien se han realizado esfuerzos para desarrollar un nuevo Libro Blanco, hasta la fecha no se ha completado. Por tanto, y para motivos del presente se utilizará un estudio de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional del año 2015. El documento menciona una serie de amenazas entre las que destacan:

- a) Incremento del crimen organizado y el tráfico de drogas.

b) Reinicio de ataque terroristas a zona urbanas.

c) Ataque de una potencia extranjera al Perú.

d) Presencia de una potencia nuclear en Sudamérica.

e) Violentos conflictos interestatales con consecuencias en la región.

f) Mayor incidencia de eventos climáticos o catástrofes naturales.

g) Crisis hídrica.

h) Fallo de infraestructura de información crítica.

i) Escalada de ciberataques.

Una vez mencionadas las principales amenazas para algunos países de la región, se presenta la siguiente tabla como resumen de la información anteriormente expuesta (cuadro 4).

Como se puede apreciar la mayoría de las amenazas que destacan tanto la UE como América Latina, requieren de compromisos y cooperación internacional y regional para combatirlas. Así se llega al núcleo de la investigación de un posible fortalecimiento de la cooperación regional entre la UE y América Latina y el Caribe. Para ello, primero es necesario determinar cuáles son las amenazas que comparten una y otra región (cuadro 5).

Cuadro 4. Amenazas para América Latina.

Países	Cambio climático	ciberseguridad	Crimen transnacional	Terrorismo	Ciencia tecnología e innovación	Ataque extranjero	Competencia por recursos estratégicos
Argentina	X	X	X		X		X
Bolivia	X		X	X			X
Brasil	X	X	X		X		X
Chile	X	X	X		X		X
Colombia	X	X	X		X		X
Ecuador	X	X	X	X	X	X	X
Perú	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura de los Libros Blancos de cada país y el complemento del estudio de Campillo y Escánez (2019).

En los últimos cuatro años ha avanzado la idea de una preocupación regional por la explotación de recursos pesqueros fuera del radio del mar patrimonial. Hay inquietudes regionales que son distintas de las preocupaciones europeas, por ejemplo la alarma en Ecuador y países ribereños sudamericanos por la explotación pesquera extrarregional (“... cerca de las Islas

Galápagos”)<sup>6</sup> o las expediciones de países extracontinentales hacia la

6 Peligros inminentes: la aldea global en la encrucijada. Con mayor detalle “Desde el fin de la Guerra Fría, muchas de estas actividades se están haciendo más frecuentes en el contexto globalizado que vivimos, desafiando lo que se conoce como el “buen orden en el mar”. Piratería, narcotráfico, tráfico de personas, pesca ilegal y arrojado de desperdicios tóxicos son fuentes de inestabilidad no estatales, que repercuten en los distintos atributos que tiene el mar, sobre todo como depósito de recursos y medio de transporte.” (Toro, 2020, p.6)

Cuadro 5.

Amenazas	Unión Europea	América Latina
Crisis de refugiados, migrantes y refugiados climáticos	X	Argentina, Ecuador y Perú.
Información tecnología y ciberseguridad	X	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú
Terrorismo	X	Bolivia, Ecuador y Perú.
Cambio climático	X	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú
Competencia por recursos naturales estratégicos	X	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú
Nuevas arenas de competencia: espacio ultraterrestre	X	Argentina, Brasil, Chile
Ataque extranjero		Ecuador, Perú
Crimen transnacional (narcotráfico, tráfico y trata de personas)	X	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú

Fuente: Elaboración propia a partir de las lecturas de los Libros Blancos de cada país, los desafíos que menciona el Parlamento Europeo en complemento del estudio de Campillo y Escánez (2019).

Antártica, la lucha por la tecnología 5G, los efectos del calentamiento global, las migraciones masivas, la competencia por el uso y el control del espacio, la situación económica mundial, la crisis hídrica, la generación de energías, las consecuencias de la pandemia del COVID-19” (Toro, 2020, p.6). De preocupación para los países del Cono Sur

son las incertidumbres de la gobernanza de la Antártida, sobre todo porque opera de “manera espejo” respecto de la territorialización y explotación del Polo Norte (Ártico), sufriendo además la interacción entre cambio climático y competencia geopolítica (Rogers et al., 2020).

A pesar de lo anterior, existen obstáculos para una mayor cooperación de seguridad entre la UE y ALCA. El primero son las prioridades tanto para Bruselas como para ALCA en materia de seguridad está más bien relacionado con su vecindario inmediato, Europa del Este, Norte de África y Oriente Medio. En cambio, para ALCA los desafíos están más bien orientados a las problemáticas de seguridad interna. Aun así, UE y ALCA gozan de una buena relación cooperativa entre las regiones, lo cual se evidencia por ejemplo en las participaciones de Estados latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana) en las misiones militares de gestión de crisis de la UE.

Si bien existe una cooperación en materia de seguridad y defensa entre las regiones, como el Programa de cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de políticas de drogas (COPOLAD), EUROFRONT, EUROCLIMA, entre otras, resulta pertinente potenciar los ámbitos de la diplomacia de defensa, las tareas de formación y entrenamiento, intercambio de información o bien la colaboración en el desarrollo de nuevas estrategias relacionadas con el ciberespacio y la protección de los recursos estratégicos como el agua y el alimento. En este último aspecto, las Fuerzas Armadas cumplirán un papel determinante en la defensa de las reservas de los recursos estratégicos, es por ello

que se requerirá una mayor inversión de los Estados en términos monetarios como también en transparencia de la información.

Por otra parte, una serie de comunicaciones personales con especialistas nos permiten perfilar los elementos retardadores a juicio del Dr. (c) Jorge Gatica (2020):

1. Ausencia de un derrotero común entre dos regiones cuyos grandes objetivos son regionales en un caso (Unión Europea) y nacionales en el otro (América del Sur).
2. Habría zonas de la seguridad global en donde “hay un alto grado de consenso (por ejemplo, el crimen organizado o el cambio climático)” pero se carece de una cultura en defensa compartida, lo que significa que “no hay cultura, institucionalidad, metodologías, expertos, etc?”
3. “El deterioro y falta de representatividad de los organismos regionales” de América del Sur imposibilita “contar con una plataforma que permita desarrollar estudios tendientes a anticipar los problemas comunes, excepto los indicados en el párrafo anterior y con esas limitaciones”.
4. Subsistencia en la región de...

...situaciones que mantienen la lógica de la conflictividad interestatal de manera real o artificial. Solo por poner ejemplos que directamente afectan a Chile: la demanda de Bolivia por salir al mar, aún presente en su Constitución y que seguramente se reavivará con el nuevo gobierno y la reclamación hecha por Argentina, sobre el límite exterior de la plataforma continental (Gatica, 2020).

Un factor adicional se añade con la idea de cláusula ambiental. Los temas de cambio climático y geopolítica surgen a su vez en una lógica de asimetría entre la cooperación europea respecto de América del Sur que impide la reciprocidad de medios y objetivos. Es que la aparición de intereses globales, que son parte de enfoques climáticos y ambientales del mundo desarrollado, implican obligaciones mayores para los países de América del Sur en relación a su aporte real a la crisis climática y ambiental, que es una crisis del modelo de desarrollo del primer mundo y no del clima o ambiente (Estenssoro, 2019).

Por otra parte, la llegada al poder de Emmanuel Macron en Francia en 2017 reactivó el debate acerca de la seguridad del bloque, destacando dos puntos de vista. El primero está relacionado con la creación de un ejército europeo, propuesta impulsada por Emmanuel Macron desde su llegada a la presidencia en Francia desde 2017. El segundo punto de vista apunta a aumentar los

aportes de los países europeos miembros de la OTAN, lo que mantendría la dependencia continental, en materia de seguridad, con Estados Unidos (Zerka, 2022).

Al cumplirse 20 años de la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, en 2019, la Comisión Europea, por medio de la Alta de la Unión para Asuntos Exteriores publica la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común” (Unión Europea, 2019).

El documento se elabora bajo el contexto del cambio geopolítico que implica el crecimiento económico de China y la amenaza de arrebatar a la Unión Europea el segundo lugar como socio comercial de América Latina, más la influencia que tradicionalmente ha tenido Estados Unidos en la zona. También identifica lo que serían las nuevas dinámicas que vive su socio latinoamericano, como responder a las demandas de una economía mundial integrada y digital, junto a la presión de salvaguardar el medioambiente, garantizando resultados sociales justos y consolidación democrática (Unión Europea 2019, p.2).

De esa forma, el documento plantea que la asociación estratégica debe centrarse en cuatro prioridades: prosperidad, democracia, resiliencia, y gobernanza mundial efectiva (Unión Europea 2019, p. 3).



Respecto a las temáticas que señala el presente artículo, en el apartado sobre democracias, el documento plantea entre otras medidas:

- Consolidar el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo: Pueden ponerse a disposición experiencia y capacidad técnica para actualizar y modernizar la legislación y reforzar las instituciones de supervisión. La Unión Europea debería colaborar con los socios de América Latina y el Caribe para promover la ratificación y la aplicación efectiva de los acuerdos internacionales pertinentes. La corrupción es una preocupación compartida entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, y las ambiciosas disposiciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción forman parte del proceso de modernización de los Acuerdos de Asociación con Chile y México y de las negociaciones con el Mercosur (Unión Europea 2019, p. 8).

Respecto a Asociación en aras de la resiliencia, el documento señala el siguiente punto de interés:

- Lucha contra la desigualdad: La persistencia de las desigualdades dificulta la cohesión social, lo que se traduce en la pérdida de oportunidades y de crecimiento

económico, la delincuencia y la violencia, reduce la confianza en las instituciones y, en última instancia, conduce a la erosión de la democracia y del Estado de Derecho (...) Ambas regiones deberían reforzar la cooperación en materia de sistemas fiscales justos y eficaces y de protección social como instrumentos esenciales para fomentar un crecimiento económico integrador y abordar la desigualdad. Esto se basaría en una incipiente cooperación en materia de buena gobernanza presupuestaria, en la que existe un alto nivel de compromiso para abordar el fraude, la evasión y la elusión fiscales (Unión Europea 2019, p. 19).

- Seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia organizada: ambas regiones deberían reforzar el diálogo birregional sobre seguridad ciudadana como mecanismo para intercambiar experiencias y hallar oportunidades para una mayor cooperación, en particular en lo que respecta a las consecuencias humanitarias de la delincuencia organizada (Unión Europea 2019, p. 19).
- Migración y movilidad: Los ciudadanos sostienen los fuertes vínculos entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, ambas regiones se han enfrentado a los retos de la migración y podrían beneficiarse del

intercambio de experiencias y buenas prácticas. La crisis en Venezuela ha generado el mayor movimiento de personas en la historia reciente de América Latina, con más de tres millones de venezolanos que viven ahora en el extranjero, lo que se suma a las cuestiones migratorias tradicionales del continente (Unión Europea 2019, p. 19).

- **Resiliencia institucional:** Es esencial para una buena gobernanza política y económica y para garantizar el respeto del Estado de Derecho. La resiliencia debe abordarse a múltiples niveles: estatal, social y de comunidad. Las administraciones locales y la sociedad civil son a menudo la base en que la resiliencia puede echar raíces y crecer a nivel de comunidad (Unión Europea 2019, p. 19).

Con respecto a lograr una asociación para una gobernanza mundial eficaz, el documento indica entre los siguientes puntos:

- **Intensificar la cooperación en materia de paz y seguridad:** Un historial de superación de los conflictos interestatales convierte a la Unión Europea en un socio natural de América Latina y el Caribe en la promoción de una solución pacífica de conflictos, y juntos pueden trabajar para apoyar los procesos de mediación y reconciliación (...)

También debe reforzarse la cooperación en una serie de cuestiones relacionadas con la seguridad, como las amenazas híbridas, la ciberseguridad, la reforma del sector de la seguridad, la seguridad fronteriza, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada y el tráfico de armas y la lucha contra la radicalización y el terrorismo (Unión Europea 2019, p. 12).

En los puntos anteriormente señalados, el texto señala también las iniciativas realizadas a la fecha entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, junto con propuestas a futuro (cuadro 7).

## Cuadro 7. Actividades implementadas o medidas propuestas de acuerdo al documento.

### ***Consolidar el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo:***

#### **Propuestas:**

-Colaboración conjunta en la ratificación y aplicación efectiva de acuerdos internacionales pertinentes en el tema.

#### Medidas implementadas:

- Proceso de modernización de los Acuerdos de Asociación con Chile y México.
- Negociaciones de Acuerdo Unión Europea-Mercosur.

### ***Lucha contra la desigualdad:***

#### Propuestas:

-Reforzar la cooperación conjunta en materia de sistemas fiscales justos y eficaces y de protección social como instrumentos esenciales para potenciar el crecimiento económico.

-Cooperar conjuntamente en una buena gobernanza presupuestaria.

-Utilización de programas como EuroSOCIAL para intercambiar experiencias sobre fiscalidad, políticas redistributivas y prestación de servicios sociales.

-Aprovechar las medidas innovadoras en América Latina y el Caribe sobre digitalización del proceso de las obligaciones fiscales.

### ***Seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia organizada:***

#### **Propuestas:**

-Reforzar el diálogo birregional sobre seguridad ciudadana como mecanismo de intercambio de experiencias y oportunidades de cooperación.

#### Medidas implementadas:

-Basar el trabajo conjunto en torno a los seminarios Unión Europea-CELAC sobre seguridad ciudadana y en los programas de cooperación positiva bilateral y regional en materia de drogas.

-Utilizar el Programa de Cooperación en Políticas sobre Drogas, COPOLAD.

-Utilizar el Programa de Cooperación en Políticas sobre Drogas, COPOLAD.

-Desarrollar la cooperación entre ambas zonas con la Agencia Europea para la Cooperación Policial (Europol), La Agencia Europea para la Formación Policial (CEPOL), la Comunidad de Policías de América (Ameripol) y el Organismo de Aplicación de la Delincuencia y Seguridad de la CARICOM, IMPACS

***Migración y movilidad:*****Propuestas:**

- Profundizar el diálogo y la cooperación en materia de migración y movilidad entre ambas macrozonas.
- Trabajar conjuntamente sobre el tema bajo el marco de Naciones Unidas.

***Resiliencia institucional:*****Propuestas:**

Reforzar el Diálogo Político sectorial con los países de América Latina y el Caribe basándose en las mejores prácticas de la Unión Europea para promover la resiliencia.

***Intensificar la cooperación en materia de paz y seguridad:*****Medidas implementadas:**

- Cooperación de la Unión Europea para el proceso de paz en Colombia;
- Celebración con Chile y Colombia de acuerdos marco de participación en operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea;

**Propuestas:**

- Promover conjuntamente los objetivos del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares;
- Ratificar y aplicar el Tratado sobre el Comercio de Armas.

Fuente: Unión Europea (2019).

Como se ha podido apreciar a lo largo de este artículo, si bien las macrozonas de la Unión Europea y de América Latina son diferentes, hay amenazas similares, pero de distinta magnitud e inminencia. Para enfrentar tanto las amenazas convencionales como no convencionales, los Estados en general debieran invertir más presupuesto de su PIB en defensa nacional. Ejemplo de ello, y hasta hace poco no existía una Unión Europea de Defensa, la cual fue creada como una respuesta cooperativa y reforzada de los Estados miembros a

los desafíos del nuevo orden mundial y actores no convencionales. Así,

Para el período 2021-2027, la Comisión ha propuesto incrementar el gasto destinado a proyectos de I+D relacionados con defensa de 590 millones de euros a 13 000 millones de euros, lo que supone veintidós veces más que en el actual ciclo de siete años (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019, p.5).

Sin embargo, esta propuesta se ha visto agravada por el retiro del Reino Unido a la comunidad regional al ser quien contribuía alrededor de una cuarta parte del gasto total en defensa de los Estados miembros de la UE.

América del Sur, en cambio, desde los años 2000 en adelante ha mantenido un aumento sostenido en el tiempo. Aquello se evidencia que la región en el

año 2000 gastó alrededor de 32.6 billones de dólares en gasto militar. Para el año 2020, el gasto en defensa asciende a más de 52.8 billones de dólares. Uno de los países que más ha gastado en defensa es Bolivia, “(...) aumentando en un 69% su presupuesto en defensa entre 2008 y 2016, siendo su inversión en defensa en ese último año de unos 570 millones de dólares, lo que supone un 1.67% de su PIB” (SPRI, 2020).

Figura 1.



Fuente: elaboración propia.

Como se manifiesta en la convocatoria, el objetivo de este encuentro es construir un espacio de diálogo permanente entre Europa y América del Sur en materia de seguridad y defensa con énfasis en las posibilidades y

perspectivas de cooperación entre las dos regiones.

Ahora bien, al cruzar las amenazas y las posibilidades de ser efectivas por cada macrozona hay diferentes medidas para la convergencia (cuadro 8).

Cuadro 8. Intensidad Amenazas UE - América del Sur

Amenazas	Unión Europea	América del Sur
Cambio climático	Migración sur-norte Regulación de inmigración masiva	Migración sur-sur Desafíos nuevos migrantes climáticos
Crisis ambiental	Efectos indeseados sobre el ambiente europeo	Restricciones sobre el modelo de desarrollo
Terrorismo	Acciones frecuentes Cooperación de alto nivel	Acciones poco frecuentes Participación de actores no estatales en crimen, activos y dineros ilícitos
Mercado espacial (privatización del espacio)	Primacía de actores no estatales	Posibilidad de actores no estatales
Nuevos sistemas de armas como vehículos no tripulados	Desarrollos de IA no regulados	Desarrollos de IA no regulados
Vigilancia de estados rebeldes	Enfocada fuera de la UE	Enfocada fuera de América del Sur
Guerra cibernética	Formas de ciberguerra y guerra híbrida	Formas de ciberguerra y guerra híbrida
Gobernanza de Internet	Vulnerabilidad alta ante los Estados y sociedades	Vulnerabilidad alta ante los Estados y sociedades Vulnerabilidad alta ante los Estados y sociedades
Gobernanza de la Antártida	No se presentan intereses en la Antártida (* Reino Unido salió de la UE)	Vulnerabilidad de Estados signatarios del Tratado Antártico frente a potencias nuevas y viejas

Gobernanza de los espacios marítimos no sometidos a jurisdicción	Interés por regular los recursos marítimos globales	Vulnerabilidad alta frente a flotas pesqueras extrarregionales
--	---	--

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Como se ha descrito previamente, la perspectiva geopolítica -que es una narrativa posible del futuro-, para ser viable debe resultar del mínimo común entre las amenazas más relevantes de cada macrozona en el diálogo político. En este aspecto, La Unión Europea y América del Sur tiene la posibilidad de estrechar lazos en materia de seguridad, fundamentados en la cercanía cultural e idiomática de ambas regiones.

Una primera conclusión es la identificación de elementos retardadores del diálogo. En primer lugar, se encuentra la forma en que ambas macrozonas identifican sus amenazas. En la Unión Europea se generan a través de consensos en el Parlamento Europeo, mientras que en América del Sur, cada país tiene su enfoque individual. En segundo lugar, si bien existen acuerdos en zonas de seguridad global, existe aún una ausencia de cultura, institucionalidad, metodologías y expertos para sacar mayor provecho de estas iniciativas.

En tercer lugar, América del Sur carece de una plataforma en los organismos regionales para tratar temas de seguridad y defensa. Una causa de esto ha sido

la persistencia de temas antiguos de conflictividad territorial que escapan al ámbito del diálogo político, excepto en la promoción de la paz. Esto se puede identificar como una cuarta característica. Y en quinto lugar, la asimetría en las agendas de seguridad en los países de América del Sur impide una reciprocidad más fluida de medios y objetivos.

Finalmente, ¿cuáles son los elementos consensuales en la relación de cooperación y paz entre estos dos grandes bloques? Se identifican tres puntos importantes: la búsqueda de la paz y estabilidad global, un orden democrático representativo en términos generales tanto en la Unión Europea, y el diálogo constructivo entre macrozonas que no tienen conflictos civilizacionales, de valores o culturales.

De los elementos anteriormente mencionados se puede concluir que la cooperación y la paz como temas del pilar político, establecido como base del diálogo entre las dos regiones, requiere los siguientes elementos. Primero, se debe avanzar en una cultura de la defensa en común, que incluya formación de expertos y una institucionalidad

sólida, entre otros elementos. Para eso, se deben buscar las convergencias entre el consenso regional europeo y la heterogeneidad del sector de seguridad y defensa en América del Sur. Eso reducirá la asimetría de propuestas en la parte sudamericana respecto de su contraparte europea. Para eso, se deben establecer mecanismos de cooperación en áreas de consenso como no proliferación, lucha contra el crimen organizado transnacional, lucha contra el terrorismo, vigilancia y gobernanza del entorno marítimo independiente a la jurisdicción nacional, gobernanza pacífica y no económica para la Antártida y el espacio ultraterrestre.

También se debe fortalecer la vigilancia común respecto del desarrollo de drones y sistemas similares, y trabajar conjuntamente en control e inteligencia sobre desplazamientos de grandes masas de personas vinculados a potenciales amenazas armadas.

Finalmente, se deben actualizar los acuerdos existentes en materia de seguridad y defensa entre la Unión Europea y los países de América del Sur, para adaptarlos a los desafíos presentes y aprovechar sus beneficios. Y en esa misma materia, materializar las propuestas que ha hecho la Unión Europea para convertirlas en acuerdos, tratados e instancias de colaboración productiva.

## REFERENCIAS

- Alarcón Flor, R. (2016). Mega-tendencias 2040. *Revista Publicando*, 3(9), 409–434.
- ANEPE. (2020). *Peligros inminentes: la aldea global en la encrucijada*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Brasil (2020). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Obtenido de [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro-branco-congresso-nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro-branco-congresso-nacional.pdf)
- Cairo, H. (2010). La Geopolítica como "Ciencias del Estado": El Mundo del General Haushofer. *Geopolítica* (s). *Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 3(2), 337–345.
- Campillo, X.R. & Escáñez, F.J.V.M. (2019). *Seguridad y Defensa en Latinoamérica: de los Libros Blancos de la Defensa a la Cooperación Regional*.
- CEPLAN. (2016). *Megatendencias: un análisis del estado global*. [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_megatendencias-un-analisis-del-estado-global/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_megatendencias-un-analisis-del-estado-global/).
- Cordero, H. (2002). La Denominada Cláusula Democrática como Modalidad de Condicionamiento en los Programas de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, VII(16), 123–136.
- Cohen, S. B. (2015). *The Geography of International Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield.



- Cuéllar L., R. (2012). Geopolítica. Origen del Concepto y su Evolución. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 113, 59–80.
- Defensa, M. d. (2017). *Libro de Defensa Nacional de Chile*. Santiago Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>.
- Eberhardt, L; Serrafero, M. (2018). Venezuela: salidas constitucionales a la crisis institucional. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 25(2), 77–118.
- Estenssoro, F. (2019). *La Geopolítica Ambiental Global del Siglo XXI. Los Desafíos para América Latina*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- European Parliamentary Research Service (2017). *Global Trends to 2035. Geo-politics and international power*. Autor. <https://www.oxan.com/media/1969/global-trends-to-2035-geopolitics-and-power.pdf>
- Tribunal de Defensa Europeo (2019). *La Defensa Europea*. [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19\\_09/rew\\_eu-defence\\_es.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_es.pdf).
- Garay Vera, C. (2003a). *En nombre de la Humanidad. Entre la globalización europea y la estadounidense*. Santiago: Biblioteca Militar.
- Garay Vera, C. (2003b). *Las políticas de defensa nacional en el Mercosur y asociado*. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados.
- Garay Vera, C. (2008a). Nuevas Capacidades de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas. Los Desafíos no Convencionales. *Estudios Avanzados*, 10, 25–48.
- Garay Vera, C. (2008b). Control Internacional del Ambiente y América del Sur. *Política y Estrategia*, 109, 97–113.
- Gatica, J. (2020). Rescatando el Valor de la Geopolítica para Chile. *Panorama de Seguridad y Defensa*, 6–12.
- Gatica, J. (06 de noviembre de 2020). Comunicación Personal. (C. Garay, Entrevistador).
- Girón, M. d. (2010). Análisis de la Ley de Seguridad Nacional en España como Ley de Seguridad Integral. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 10, 147–176.
- González Sarro, I., Celorio Morayta, G., & Mabire, B. (2020). Veinte Años de Relaciones Estratégicas Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019). *Foro Internacional*, 60(3), 1121–1167.
- Lisa Institute. (2020). *Recursos en Seguridad, Inteligencia, Ciberseguridad y Geopolítica*. Obtenido de <https://www.lisainstitute.com/blogs/blog>
- Jordán, J. (2018). Un Modelo Geopolítico para el Estudio de las Relaciones Internacionales. *Documento Marco 04, IEEE*.
- Lira Camposano, L. (2019). *Diálogo Político Internacional: el Caso de América Latina y la Unión Europea*. Borrador, Doctorado en Estudios Americanos.
- Mendoza P., J. E. (2017). *Razonamiento Geopolítico. Construcciones de representaciones y Códigos Geopolíticos de Chile y sus Vecinos*. Concepción: Universidad de Concepción, Serie Cuadernos Atenea.
- Nacional, M. d. (2018). *Política de la Defensa Nacional de Ecuador "Libro Blanco"*. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/>

- Política-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf.
- Oyarzún Serrano, L. (2018). Derechos Humanos y Democracia en el Vínculo Unión Europea - América Latina. *Si Somos Americanos*, 18(1), 120–148.
- Pérez Gil, L. (s/f). *Dos Libros de Geopolítica para el Análisis Estratégico de una nueva era*. <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2020/10/dos-libros-de-geopolitica-para-el.html>.
- Pérez Gil, L. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Pérez Gil, L. (16 de octubre de 2020). *Dos libros de Geopolítica para el análisis estratégico de una nueva era*. <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2020/10/dos-libros-de-geopolitica-para-el.html>
- Pérez Gil, L. (3 de noviembre de 2020) Comunicación personal. (C. Garay: Entrevistador).
- Queirolo, F. (2020). Peligros inminentes: la aldea global en la encrucijada. *Panorama de Seguridad & Defensa*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Rogers, J., Foxall, A. & Henderson, M. (2020). *Chile y el Hemisferio Sur: ¿Antártica en Transición?* Athena Lab & Henry Jackson Society, Reino Unido, Santiago.
- Rosales, G. (2009). *Geopolítica y Geoestrategia. Liderazgo y Poder*. Ensayo, Bogotá. Universidad Militar de Nueva Granada.
- Sanahuja, J. (13 de octubre de 2020). *Acuerdo Mercosur-UE: por una cláusula ambiental vinculante*. [www.perfil.com](http://www.perfil.com)
- Services, E. P. (2017). *Global Trends to 2035 Geo-politics and International Power*. EPRS.
- SPRI. (2020). *Military Expenditure by Region in Constant US dollars*. <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20world%20regions%20from%201988%E2%80%932019.pdf>.
- Sousa R., D. (2016). *La incompleta acción de Public Diplomacy de la Diplomacia Europea (SEAE) Soft Power a la europea: El caso de Brasil*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Grado en Relaciones Internacionales.
- Toro, J. P. (2020). *Pesca Ilegal. No Declarada. No Reglamentada*. Documentos de Trabajo, 9, Athena Lab., Santiago.
- Unión Europea (2019). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*. Bruselas: autor.
- World Economic Forum. (2020) *Global Risk 2020*. Autor.
- World Economic Forum. (2020). *Peligros Inminentes, la Aldea Global en la Encrucijada*. Autor.
- Zerka, P. (22 de noviembre de 2022). *Francia tenía razón: como la guerra de Putin refuerza su apuesta por la defensa europea*. [www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com)