



Revista CIDOB d'Afers Internacionals
ISSN: 1133-6595
ISSN: 2013-035X
publicaciones@cidob.org
Barcelona Centre for International Affairs
España

Álvarez von Gustedt, Anuschka; Gratiús, Susanne
Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea
Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 136, 2024, Enero-, pp. 63-88
Barcelona Centre for International Affairs
España

DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.63>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=695777599004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea

Autonomist debates in Latin America and the European Union: divergences and convergences

Anuschka Álvarez von Gustedt

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Panamericana, Campus Guadalajara/México. alvarezv@up.edu.mx. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0576-3036>

Susanne Gratius

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. susanne.gratius@uam.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7522-3610>

Cómo citar este artículo: Álvarez von Gustedt, Anuschka y Gratius, Susanne. «Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), p. 63-88. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.63

Resumen: En un entorno internacional de creciente rivalidad entre China y Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea se encuentran en una posición incómoda entre ambas potencias, enfrentando un retorno al sistema westfaliano de los estados-nación que debilita, dentro de las diferencias, sus respectivas identidades regionales. Ante los nuevos desafíos internacionales, este artículo explora, mediante un análisis cualitativo y comparativo, el discurso sobre autonomía en la política exterior de ambas regiones, examinando sus objetivos, prioridades y consecuencias regionales y relación birregional.

Abstract: In a world of growing international competition and rivalry between China and the United States, Latin America and the European Union (EU) are caught in the same thorny dilemma. Positioned between these global giants, both regions are facing a return to a Westphalian system of nation-states, which undermines their roles as emerging regional players. In view of these new global challenges in Latin America and the EU, this paper uses a qualitative and comparative approach to explore foreign policy discourses on autonomy in both regions. It examines their goals and priorities and assesses the potential regional and interregional consequences.

Palabras clave: América Latina, Unión Europea, autonomía, política exterior, seguridad, desarrollo, geopolítica, Estados Unidos, China

Key words: Latin America, European Union, autonomy, foreign policy, security, development, geopolitics, United States, China

América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) comparten una larga historia y mantienen vínculos contractuales e informales en innumerables ámbitos de cooperación, incluyendo la seguridad y la defensa (Verdes-Montenegro, 2022). Sin embargo, en la última década se ha producido un distanciamiento y una reducción de las interdependencias económicas y políticas entre ambos espacios (Gratius, 2023). Aunque sigue siendo el principal donante de AL, la UE ha perdido relevancia en todos los ámbitos frente al auge de China (Tokatlian, 2021).

Teniendo en cuenta sus diferencias –AL representa un bloque de 19 países soberanos que comparten un regionalismo intergubernamental y la UE constituye el proceso de integración más avanzado del mundo– ambas partes comparten los grandes desafíos globales de un entorno menos proclive al liberalismo y a los valores que las unen (Ruano, 2023). Si antes de la invasión de Ucrania y la guerra en Gaza

América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) coinciden en la búsqueda de autonomía para ser más independientes de Estados Unidos, China o Rusia. En AL, la autonomía ha conducido al no alineamiento activo y, en el caso de la UE, a la noción de «soberanía europea» y más poder duro.

algunos autores ya habían enterrado el liberalismo para resucitar visiones realistas (Mearsheimer, 2018), estos conflictos han debilitado aún más el orden liberal internacional, acentuando el discurso geopolítico realista polarizador y *securitizante* que normaliza y justifica la militarización y la guerra, a la vez que propaga una «nueva guerra fría» entre China y Estados Unidos (Brands y Gaddis, 2021). Ante ello, las dos regiones coinciden no solo en el diagnóstico del retorno de las narrativas realistas y geopolíticas hostiles, sino también en una posible solución: una mayor autonomía para fortalecer su posición global. Aunque los debates surgen en contextos diferentes, AL y la UE concuerdan en la búsqueda de una mayor autonomía mediante decisiones independientes, el regionalismo y la diversificación de socios.

La autonomía refleja el deseo de adquirir una mayor *actorness* global, ya que AL y la UE son bloques regionales de carácter intergubernamental en materia de política exterior, seguridad, defensa y desarrollo. Ambas regiones coinciden en la búsqueda de autonomía para ser más independientes de Estados Unidos, China o Rusia. En AL, la autonomía ha conducido al no alineamiento activo (Fortín *et al.*, 2021) y, en el caso de la UE, a la noción de «soberanía europea» y más poder duro. Es decir, si la cooperación Sur-Sur y una política equidistante entre Estados Unidos y China (Tokatlian, 2021) son estrategias autonomistas latinoamericanas enfocadas en el desarrollo, la UE busca fortalecer una política exterior y de seguridad común, así como una mayor independencia energética, entre otros. En ambos casos, se trata de una estrategia controvertida y en construcción, que ha generado más debates que acciones, pero que, bajo el concepto de la autonomía relacional, ofrece nuevas oportunidades de asociación con terceros (Russell y Tokatlian, 2002: 17).

Por lo tanto, la autonomía emerge como un concepto compartido que, al ser poco explorado en la literatura sobre las relaciones europeo-latinoamericanas, vale la pena rescatar. Este artículo se propone hacer precisamente eso: desde una perspectiva teórica de política exterior comparada y una metodología de análisis cualitativo-interpretativo de fuentes primarias y secundarias¹, explora las siguientes cuestiones: ¿cómo se define la autonomía en AL y Europa?, ¿qué objetivos, prioridades y debates sobre autonomía se identifican en ambas regiones?, ¿qué tipo de relación con China y Rusia sugiere este concepto? Con ello, se busca contestar la pregunta de investigación: ¿cuáles son las diferencias y semejanzas autonomistas y qué perspectivas ofrecen para la relación birregional? A diferencia de otros estudios, no se pretende analizar la agenda birregional o detallar la política autonomista de países específicos, sino comparar los enfoques regionales para resaltar diferencias y coincidencias desde la perspectiva de retos compartidos en política exterior. En la primera sección, tras un breve apartado que sitúa la autonomía en «las relaciones internacionales globales» (Acharya *et al.*, 2022), se analiza el debate, los objetivos e instrumentos de autonomía en AL y la UE; una segunda parte explora las semejanzas y diferencias de los discursos autonomistas entre las dos regiones; y, en una tercera, se examinan sus consecuencias en la relación birregional para retomar las preguntas de investigación antes apuntadas.

La autonomía en América Latina y la UE: objetivos, debates e instrumentos

La autonomía constituye un concepto teórico, un plan de acción para reducir dependencias externas, un ideal por desarrollar o un discurso que se puede traducir en una gran estrategia de política exterior (Miró, 2023; Russell y Tokatlian, 2013). Se trata, así, de una noción polisémica que, estrechamente vinculada a las asimetrías internacionales, ocupa un lugar prominente en la política exterior de aquellos países o actores que, a diferencia de Estados Unidos, no disponen de plena autonomía y buscan aumentar el margen de maniobra en política exterior.

-
1. Tras una exploración de los discursos disponibles en la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), decidimos prescindir de un análisis de discursos codificado ya que los escasos documentos latinoamericanos no permiten una comparación con los textos de la UE.

La autonomía: un concepto poco estudiado en las relaciones internacionales

La autonomía no ocupa un lugar relevante en los debates teóricos internacionales, algo que algunos atribuyen a su escaso interés para Estados Unidos, que sigue marcando la agenda de las relaciones internacionales *mainstream* (Míguez, 2022: 220). De hecho, el concepto de autonomía «tiene su origen en una teoría de política exterior» y en el debate Norte-Sur, y su finalidad es aumentar la capacidad de agencia (ibídem: 230). Es decir, es la búsqueda para alcanzar una mayor independencia respecto a influencias o injerencias externas y aumentar la capacidad de decisión y acción frente a terceros países o bloques (Fiott, 2021). Desde una perspectiva realista, la autonomía se contrapone al acoplamiento o *bandwagoning* (en términos realistas), que supondría aliarse y depender de un socio externo más poderoso y alinear las políticas con esta potencia (Russell y Tokatlian, 2013; Escudé, 1992). Para aumentar sus capacidades materiales (económicas y militares), los estados o actores comprometidos con la autonomía la persiguen mediante la cooperación con otros estados no dominantes, para así reducir su desventaja frente a grandes potencias, como pueden ser China y Estados Unidos, y evitar el «*bandwagoning* automático» (Harknett y Yalcin, 2012: 521). Existe, en definitiva, una estrecha relación entre autonomía y soberanía: la autonomía no puede existir sin soberanía, y viceversa. Esta interpretación tiene, no obstante, el limitante de reducir la autonomía a los estados y no incluir regiones o bloques de países como la UE.

Desde una visión constructivista, la autonomía es un ideal societal-estatal ideal (no material) que se puede alcanzar en determinadas condiciones internas y externas. El constructivismo sostiene que la creación y repetición de discursos —el cómo se utiliza el lenguaje para comunicar— forma realidades al producir y reproducir significados, ideas e identidades que legitiman y deslegitiman las acciones y decisiones de un país en su política exterior (Ripley, 2017). Los discursos sobre la autonomía —presentes en la política latinoamericana desde hace décadas y en la europea de forma más reciente— modulan la política exterior. Por tanto, concebimos la autonomía estratégica como un discurso en construcción en contextos regionales diferentes, pero con algunas semejanzas que se resaltarán más adelante.

La autonomía, vista como una estrategia de política exterior que corresponde a bloques o países con menor poder, se ha estudiado como una estrategia de países del Sur Global (Míguez, 2022), pero también en el seno de la UE. Desde sus diferencias —la UE como parte del Norte y en proceso de integración avanzado, y AL desde el Sur Global y como regionalismo fragmentado—, ambas regiones comparten condiciones (asimetría), el objetivo de política exterior (independencia) y algunos instrumentos (regionalismo, diversificación). Sin embargo, los dos debates se han desarrollado por separado y desde ángulos teóricos di-

ferentes: si la autonomía representa una escuela teórica propia en AL (Briceño y Simonoff, 2017), en la UE se discute a nivel académico y político desde una perspectiva más realista que liberal.

La escuela de autonomía en América Latina

Las reflexiones latinoamericanas sobre la autonomía constituyen una importante contribución a la teoría de las relaciones internacionales y, desde inicios de los años setenta del siglo pasado, ocupan un lugar prioritario en el pensamiento sobre política exterior (ibídem). La noción de autonomía surgió, tanto en la teoría como en la práctica política, como respuesta al colonialismo y a la frecuente intervención externa por parte de países más poderosos, como Estados Unidos y las potencias europeas, para «revertir el estado de “periferismo” de los países de la región» (Colacrai, 2019: 120), y reducir la desigualdad económica, política y social que tuvo como consecuencia.

Las reflexiones latinoamericanas sobre la autonomía constituyen una importante contribución a la teoría de las relaciones internacionales y, desde inicios de los años setenta del siglo pasado, ocupan un lugar prioritario en el pensamiento sobre política exterior.

La búsqueda de autonomía latinoamericana parte del reconocimiento de las asimetrías del sistema internacional y de la necesidad de impulsar un proceso de desarrollo económico que logre reducirlas. El concepto nació y funcionó como una reflexión desde el análisis de la política exterior y las estructuras internacionales, para contrarrestar las presiones externas y mejorar la capacidad de la región para forjar su propio destino, siguiendo una estrategia de desarrollo e inserción internacional independientes (Míguez, 2022). La autonomía se convirtió, de esta forma, en un emblema de soberanía y en el principal vehículo para garantizar diversas modalidades de desarrollo autónomo (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980), en una «idea-fuerza» que ha impulsado el ámbito intelectual-político de las relaciones internacionales durante décadas (Russell y Tokatlíán, 2010: 6) y que, como tal, sigue presente en los discursos de política exterior de la región, particularmente en América del Sur.

En el contexto de la política exterior latinoamericana y su principal objetivo, el desarrollo, la autonomía se refiere a la capacidad de tomar decisiones soberanas en asuntos internacionales, especialmente en cuestiones de economía, seguridad y diplomacia. Se trata de un concepto estrechamente vinculado con los principios de no intervención, autodeterminación y no alineamiento –piedras basales de la tradición jurídica latinoamericana (Fortín *et al.*, 2021)–, y parte del análisis de las asimetrías y la desigualdad del sistema internacional, donde

AL sería parte del Sur Global, con sus condiciones de desventaja en términos de desarrollo (Míguez, 2022).

Históricamente, el debate sobre la autonomía se inició en un contexto de Guerra Fría y de las reflexiones que se generaron en torno a esta jerarquía entre el centro y la periferia globales. Desde finales de la década de 1960, Juan Carlos Puig (1980) y Helio Jaguaribe (1969), principales artífices de la autonomía latinoamericana, argumentaron que, en el contexto de estas lógicas económicas y políticas, se generan espacios o «permisibilidades» en el sistema internacional desde los que construir una estrategia para elevar una política exterior independiente. Mientras que Puig (1980: 145), que desarrolló cuatro modelos de dependencia y autonomía en la política exterior argentina², definió la autonomía como «la máxima capacidad de autodeterminación», Jaguaribe (1969: 66) manejó una interpretación estructuralista al decir que «autonomía (...) a nivel nacional y regional significa tanto la disponibilidad de condiciones que permiten un proceso de toma de decisión libre de individuos y agencias representativas del sistema como la capacidad deliberada de ejercer estas condiciones». Según este autor (ibídem), existen dos condiciones para una política exterior autonomista: viabilidad nacional y «permisibilidad internacional», es decir, un margen de maniobra para tomar decisiones nacionales o regionales.

Con el final de la Guerra Fría y el auge del liberalismo en la década de 1990, la estrategia de autonomía fue profundamente cuestionada. La globalización, la crisis del socialismo, la deuda externa, el Consenso de Washington y el regionalismo abierto en AL conformaron el contexto que provocó una «crisis del autonomismo». Carlos Escudé (1992), desde su teoría del realismo periférico, argumentó que, al tener que dar prioridad al desarrollo económico sobre la seguridad, los países periféricos deberían elegir entre la autonomía o el alineamiento con las grandes potencias. Según el autor, la política exterior mexicana de alineamiento a Estados Unidos con Carlos Salinas de Gortari, Colombia con Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, y el apoyo a iniciativas estadounidenses como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o el Plan Colombia constituyen ejemplos de la eminencia de *bandwagoning* sobre la autonomía.

Con el nuevo milenio, la llegada al poder de gobiernos de orientación izquierdista, críticos de la globalización y de la influencia estadounidense, en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador o Venezuela, reavivó perspectivas de autonomía en conflicto y contrarias al sistema capitalista. El discurso de los presidentes Kirchner y Fernández en Argentina, Lula da Silva en Brasil y López

2. Dependencia paracolonia, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista (Puig, 1980: 20, citado en Míguez, 2022: 224).

Obrador en México ha estado marcado por la soberanía y los principios de no intervención, la renovación de la identidad e iniciativas regionales, así como la «vuelta al Sur» como objetivos de la política exterior. Bajo el tercer mandato de Lula da Silva, a partir de 2023, Brasil busca una política exterior independiente con el objetivo de «recuperar dos capitales político-diplomáticos muy apreciados por la diplomacia del país y que fueron sacrificados y perdidos en el Gobierno anterior de Bolsonaro: la autonomía y el pragmatismo» (Rodrigues, 2023: 9).

La cantidad y diversidad de nomenclaturas en el debate sobre autonomía, que incluyen ideas como la «autonomía relacional», «autonomía periférica», «autonomía por integración», «autonomía por la diversificación», o el «no alineamiento activo», y que abarcan desde la capacidad de un Estado para tomar decisiones sin estar influenciado por grupos internos hasta su habilidad para enfrentar a actores externos poderosos (Giacalone, 2017; Fortín *et al.*, 2021), son reflejo de las dimensiones que ha asumido la búsqueda de autonomía en AL en sus diversas formas: desde la confrontación con Estados Unidos (en Cuba y Venezuela), la integración regional (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]) y la cooperación Sur-Sur (en Brasil) o la inserción internacional diversificada (en Chile).

Por su protagonismo en la política exterior de muchos países latinoamericanos, ha adquirido una especial relevancia la «autonomía relacional» (Tokatlian y Russell, 2002), que propone alejarse del concepto de independencia y aislamiento y optar por la defensa de los intereses nacionales buscando la colaboración activa y alianzas estratégicas con estados en condiciones similares, para participar y ejercer influencia en los asuntos globales, especialmente en organizaciones y regímenes internacionales. La autonomía relacional puede asociarse con dos herramientas fundamentales:

- La *autonomía por integración regional*. Mientras en los años noventa, el regionalismo «abierto», acuñado por la CEPAL (1994), dio paso a la creación de bloques de integración comercial, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o la Comunidad Andina, a partir de 2005 han sido el regionalismo «posliberal» (Sanahuja, 2012), de orientación más política, y la creación de alianzas como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o la CELAC, los que han asumido protagonismo, acentuado la búsqueda de espacios de autonomía, desarrollo económico y equilibrio ante Estados Unidos (Sanahuja, 2012; Serbin, 2018). Un ejemplo diferente sería la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada por Cuba y Venezuela, a la que se sumaron otros países promotores del «socialismo del siglo XXI» (como Bolivia y Nicaragua) para desafiar abiertamente a Estados Unidos y su modelo capitalista.

- La *autonomía por diversificación*, por su parte, ha fomentado relaciones con países del Sur Global (Faust, 2004) y la expansión de vínculos económicos con nuevos aliados en la propia región o en Asia (Olivet, 2005; Rubiolo y Baroni, 2012). La diversificación comercial ha sido clave para permitir a países como Chile reducir su dependencia asimétrica, fortalecer las relaciones bilaterales y elevar su posición en el ámbito global (Wehner, 2011). El Brasil de Lula no solo ha ejercido liderazgo regional en iniciativas como la CELAC o la UNASUR, sino que es un miembro activo en los BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) o el G-20, para asumir autonomía en ámbitos económicos y políticos. Durante su tercer mandato, Lula ha retomado el enfoque del Sur Global en la política exterior, al volver a la «autonomía por diversificación» (Mongan, 2023; Vigevani y Cepaluni, 2007), ampliando la cooperación con países como la India o Rusia, además de su principal socio, China. También los gobiernos peronistas en Argentina, antes de la llegada de Javier Milei, optaron por una política autonomista que priorizara los vínculos regionales y la diversificación de las relaciones externas para reducir el peso de los poderes hegemónicos (Morasso, 2016). En esta línea pudo leerse la decisión del Gobierno de Alberto Fernández (1919-2023) de sumar Argentina al grupo BRICS que, no obstante, fue rechazada por Milei, tras asumir la Presidencia en diciembre de 2023.

Incluso México, a pesar de su relación asimétrica y estratégica con Estados Unidos, subraya su «autonomía e independencia de criterio» en política exterior, tal y como afirmó el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard (Nmas, 2022). En otra ocasión, el excanciller mexicano resaltó que «el arte de la política exterior de México respecto a Estados Unidos es que (...) México pueda preservar su independencia y soberanía (...) y hemos procurado todos los días preservar la autonomía relativa y la independencia y soberanía de México» (Ebrard, 2022). En suma, la autonomía representa no solo un discurso académico sino también político que ha sido rescatado preferentemente por gobiernos de izquierdas y, sobre todo, por países como Brasil, con un mayor margen de maniobra e influencia en el sistema internacional.

La búsqueda de autonomía estratégica en la UE

En la UE, el debate sobre la autonomía se inició mucho más tarde que en AL, y ha sido en paralelo a la profundización del proceso de integración y de global *actorness* conforme se ha ido desarrollando la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El concepto entró en las instituciones de la UE en diciembre de 2013, cuando el Consejo mencionó por primera vez la «autonomía estratégica» como parte del

futuro desarrollo de la política de seguridad y defensa (European Council, 2013: 7). El debate continuó con el discurso de Emmanuel Macron en 2017, quien reivindicó una política de seguridad y defensa de la UE con más independencia de la OTAN y de Estados Unidos, incluyendo un presupuesto de defensa y un ejército europeos, con el objetivo de frenar el terrorismo y la migración y otras potenciales *amenazas* a la UE. Al igual que AL, la UE depende de Estados Unidos, aunque esta dependencia se manifiesta menos en términos de desarrollo que en materia de seguridad.

Otra distinción del enfoque latinoamericano de autonomía es el adjetivo «estratégico», que proviene de la esfera militar (Beaucillon, 2023: 418). Aunque coexisten conceptos como «autonomía estratégica», «autonomía soberana» o «soberanía estratégica», en la UE se ha consolidado «la autonomía estratégica abierta» como término principal que rescata con «abierta» el enfoque liberal del proyecto europeo. Al igual que en AL, en Europa, la autonomía se refiere a la capacidad de actuar de forma autónoma en política exterior y tomar decisiones independientes. Ello no implica «aislamiento o proteccionismo económico»³ ni tampoco una «autonomía plena» (Grevi, 2019: 3), sino «una UE más capaz e independiente ante una creciente competición geopolítica»

En la UE se ha consolidado «la autonomía estratégica abierta» como término principal que rescata con «abierta» el enfoque liberal del proyecto europeo. Al igual que en AL, en Europa, la autonomía se refiere a la capacidad de actuar de forma autónoma en política exterior y tomar decisiones independientes.

(Franke y Varma, 2019: 1). En la última década, la autonomía estratégica abierta ha ocupado un amplio espacio académico y político en la UE que sustituye el anterior discurso del multilateralismo eficaz como principal estrategia de inserción internacional (Miró, 2023). Este cambio de paradigma marca una transición de un discurso liberal de política exterior a uno más realista (Beaucillon, 2023: 422), y del poder blando a un mayor poder duro que, a partir de 2022, se justifica con la amenaza rusa tras la invasión de Ucrania. En pleno conflicto con Rusia, la UE ha aprendido que las interdependencias resultado de la globalización no generan solo beneficios sino también vulnerabilidades, como la dependencia energética de Moscú. Por tanto, la autonomía responde a la necesidad de «defender sus intereses sin interferencias externas» (Powell *et al.*, 2023). Los «intereses nacionales», «la geopolítica», la «soberanía de la UE», «el poder duro», las «amenazas», «relaciones

3. Véase: «Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy while Preserving an Open Economy» (25 de marzo de 2021) (en línea) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy>

de poder», «un mundo multipolar» y otros términos realistas aparecieron en el discurso de la UE y en dos documentos clave de política exterior, la «Estrategia Global de 2016»⁴ y la «Brújula Estratégica de 2022» (Consejo de la UE, 2022), que tienen una clara impronta realista.

La Estrategia Global de 2016 menciona la autonomía en cuatro ocasiones para resaltar su capacidad de decisión frente a la OTAN, en conflictos internacionales y para que la UE se fortalezca como «comunidad de seguridad» (European Commission, 2016: 22-23). En aquel momento, marcado por la crisis migratoria y el Brexit, la autonomía se refirió al fortalecimiento de las capacidades de la UE para la construcción de la paz y la gestión de conflictos globales (Beaucillon, 2023: 419). En el marco de la Estrategia Global surgieron medidas como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP o PESCO, por sus siglas en inglés) o el Fondo Europeo de Defensa (FED) que amplían el pilar de seguridad de la UE. Respecto a la «Brújula Estratégica» del Consejo de la UE (2022: 5), esta se enmarca en «el regreso de la guerra en Europa» y «para reforzar la autonomía de la UE» y su capacidad de proteger los valores e intereses de la Unión junto con sus socios. Una UE «más fuerte y capaz en materia de defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros» (ibídem: 13). En marzo de 2022, la Declaración de Versalles⁵, posterior a la invasión rusa de Ucrania, decidió fortalecer la «soberanía europea» en los ámbitos defensa, energía y economía.

Este cambio de paradigma hacia un enfoque más realista y la centralidad de la autonomía en seguridad y defensa fue la consecuencia de cinco crisis que experimentó la UE en menos de 15 años: la financiera de 2008, la migratoria de 2015, el Brexit de 2016, la pandemia de 2020 y la guerra en Ucrania a partir de 2022. El Gobierno de Donald Trump, que aceleró la retirada de Estados Unidos como garante de seguridad en Europa, la pandemia, que evidenció la escasez de material sanitario propio, y la guerra en Ucrania han provocado la «securitización» (Waever, 1995) como respuesta a la vulnerabilidad de una Europa con grandes dependencias económicas y militares. Asimismo, el declive del orden liberal internacional amenaza el proyecto de integración europeo, cuyo estatus e influencia global han disminuido (S&D, 2023: 5). Estas crisis han fortalecido la unidad europea y expandido su afán de autonomía estratégica a nuevos ámbitos como las finanzas, la energía,

4. Véase: European Commission. «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy» (junio de 2016) (en línea) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf,

5. Véase: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/the-versailles-declaration-10-and-11-march-2022/>

la migración, la salud o la industria (Miró, 2023). Tanto la «Brújula Estratégica» como un reciente informe de prospectiva de la Comisión advierten del auge de las geopolíticas y de la reconfiguración de la globalización: «La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania han puesto en tela de juicio los fundamentos del multilateralismo y del orden internacional basado en normas» (Comisión Europea, 2023: 3).

La autonomía sirve para crear una Europa que esté situada en un lugar más importante en el mundo y menos dependiente de socios externos (Beaucillon, 2023: 418). Un segundo objetivo sería recuperar el papel de la UE en la resolución de conflictos internacionales. Al respecto, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell (2020), identifica un reemplazo de Europa por otros actores como Turquía y Rusia. Sin embargo, no existe un consenso sobre la definición, el alcance y los objetivos de la autonomía estratégica europea, aún dependiente de las preferencias nacionales y de las instituciones supranacionales. A juicio de Borrell, la autonomía estratégica significa que «la seguridad sigue siendo dominante» y sentencia que «en un mundo de fuerzas y poder» la UE debería «aprender rápidamente a hablar el lenguaje del poder y no solo del poder blando» (ibídem). Desde el inicio del mandato de Ursula von der Leyen en 2019, la Comisión Europea ha sido calificada como una «Comisión geopolítica» (Beaucillon, 2023: 420). Ello confirma un mayor realismo en política exterior sin renunciar al discurso liberal que la presidenta destacó en su informe anual sobre el estado de la Unión (Von der Leyen, 2023). Según el Parlamento Europeo (2022), «“autonomía estratégica” se refiere a la capacidad de actuación independiente de otros países en prácticamente todas las áreas políticas de la UE». En este sentido, el Grupo Socialista del Parlamento Europeo opta por una UE más resiliente, unida e independiente que pueda tomar decisiones rápidas y usar el poder duro y blando (S&D, 2023: 5).

Entre los estados miembros de la UE existen divergencias, habiendo un bloque que busca fortalecer la relación transatlántica y el compromiso de la UE con la OTAN (Howorth, 2019). Por su parte, Francia empuja hacia un sistema de seguridad y defensa propio europeo; España e Italia tienen posiciones similares, Alemania mantiene una posición intermedia, mientras que algunos países pequeños temen una PESC reforzada que daría más poder a Alemania y Francia. Con ello, se percibe una división Este-Oeste en la que países como Polonia prefieren a Estados Unidos y la OTAN como garantes de la seguridad, mientras que el bloque en torno a Francia busca una autonomía europea en esta materia. Desde la guerra en Ucrania, también existe una división Norte-Sur en cuanto a la percepción de la amenaza de guerra que pueda extenderse a la UE: por su cercanía geográfica o al compartir fronteras, Alemania, Estonia, Finlandia, Lituania o Suecia se sienten amenazados por Rusia, mientras que países como España, Grecia o Portugal quedan lejos del conflicto, por lo que tiene menos presencia

en el debate público. Por ejemplo, mientras que países como Alemania plantean un retorno al servicio militar obligatorio y aumentó su contribución a la OTAN al 2% del PIB en 2024, el gasto militar correspondiente en España se sitúa en un 1,3% del PIB y no se debate modificar el ejército profesional

El correlato autonomista de la UE, de forma similar al debate latinoamericano, incluye la idea de la soberanía que, en este caso, alude a una Unión donde los estados siguen teniendo un poder considerable (Fiott, 2021). Al mismo tiempo, la soberanía europea y la autonomía estratégica evocan una UE que se adapte a un mundo estado-céntrico de rivalidad geopolítica. Y ha sido la guerra en Ucrania la que ha fortalecido la idea de una «soberanía estratégica», al verse la UE inmersa en un «orden confrontacional de seguridad europea» (Von Oндarza y Overhaus, 2022). Este conflicto armado ha supuesto un aumento del gasto militar y una contribución mayor al presupuesto de la OTAN donde la mayoría de los estados miembros de la UE, salvo Grecia, Polonia y Croacia, aportaban, hasta la guerra en Ucrania, menos del 2% de su PIB, comparado con cuotas mayores de países como Canadá, Estados Unidos o el Reino Unido (NATO, 2021). Desde entonces, la relación entre Estados Unidos y la UE en el marco de la OTAN es más estrecha que nunca, ambos han aprobado duras sanciones contra Rusia y envían armas y equipo militar a Ucrania. Así, aunque un cambio en la Presidencia de Estados Unidos tras las elecciones en 2024 pueda generar nuevas tensiones, la guerra en Ucrania indica una mayor cooperación transatlántica que entra en contradicción con la autonomía y plantea retos diferentes a los que afronta América Latina.

América Latina y Europa ante Estados Unidos, China y Rusia

La búsqueda de la autonomía ha sido una constante en la política exterior de los países latinoamericanos, motivada por el histórico intervencionismo estadounidense. Aunque la asimetría de poder y la ambivalencia entre la superpotencia y la región siguen vigentes, la relación ha cambiado en la actualidad. En contraste con la dinámica histórica, regida por motivaciones ideológicas y de seguridad (Tokatlian, 2021), en años recientes la agenda entre Estados Unidos y la región está centrada en asuntos de interés mutuo como el comercio, las finanzas, o la energía, mientras que la seguridad interestatal representa un reto menor. Sin embargo, ante un creciente peso de China en AL, la región latinoamericana podría resultar estratégicamente valiosa para Estados Unidos como socio comercial y diplomático en un escenario internacional turbulento. Un ejemplo de este renovado interés fue la convocatoria y participación de Joe Biden en la ixª Cumbre de las Américas en 2022, que contrastó con la ausencia de Trump en la edición anterior. En todo caso, por su poder blando y su peso económico, militar e internacional, Estados

Unidos continuará desempeñando un papel relevante y será un interlocutor significativo para los países vecinos. En concreto, para América Central y México, su aliado estratégico, Estados Unidos seguirá siendo el actor externo más relevante en todos los ámbitos de cooperación, mientras que países como Argentina, Chile o Brasil tienen un mayor margen de autonomía en política exterior.

En cuanto a China, las relaciones entre AL y el gigante asiático han estado enmarcadas en la cooperación Sur-Sur, con el objetivo de intercambiar visiones políticas e impulsar el intercambio económico. AL considera a China un socio estratégico para la diversificación de sus relaciones exteriores, y para China la región es un socio importante para obtener recursos naturales y materias primas. Desde inicios de este siglo, el comercio de bienes entre China y AL se ha multiplicado por treinta: Beijing se ha consolidado como el primer socio comercial de Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, y el segundo de toda la región, superando a la UE (Guo, 2023). El aumento de la inversión china ha supuesto que el país asiático sea la mayor fuente de financiación en sectores clave como los de la energía o infraestructuras. China ha superado a los europeos en una variedad de áreas que incluyen las relaciones políticas y el poder blando. Baste mencionar las 13 visitas del presidente chino, Xi Jinping, a la región; la apertura de sedes del Instituto Confucio en 23 países para fomentar la lengua y cultura chinas; la inclusión de 21 naciones latinoamericanas y caribeñas en la Iniciativa la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés); la «diplomacia de las vacunas» durante la pandemia de la COVID-19, y el aislamiento de Taiwán en la región (Honduras fue el último país en retirarle el reconocimiento, en marzo de 2023).

También Rusia ha hecho sentir su interés y presencia en AL. Más allá de sus aliados tradicionales (Cuba, Nicaragua y Venezuela), el grupo BRICS ha fortalecido, además de la relación entre Brasil y Rusia, la cooperación con otros países sudamericanos. Aunque el peso de Rusia en el comercio latinoamericano sigue siendo limitado, la cooperación militar crece y, a nivel político, Rusia constituye, no solo para Cuba y Venezuela, un contrapeso a Estados Unidos. A pesar de condenar la invasión rusa de Ucrania ante Naciones Unidas, excepto por parte de Cuba y Nicaragua, varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia o México) han rechazado prestar apoyo militar a Ucrania y prefieren mantener un «no alineamiento activo». En mayor medida que las de AL, las posiciones de la UE frente a China y Rusia están condicionadas por su *alineamiento* con Estados Unidos. De este modo, la búsqueda de autonomía coincide con un contexto global más alejado de los valores y principios de la UE, donde «la rivalidad Estados Unidos-China será probablemente un rasgo primordial del escenario internacional» (JRC, 2021: 15). La UE mantiene una política de cooperación con China y, antes de la guerra en Ucrania, también con Rusia, entonces socio estratégico de la Unión. La Comisión Europea y su presidenta perciben a China como un socio de coopera-

ción y negociación, un competidor económico y un rival sistémico, aunque, desde febrero de 2022, el acento se ha puesto sobre los términos competidor y rival, ya que la UE (aliado de Estados Unidos) y China (líder del grupo BRICS) asumen posiciones diferentes ante la guerra de Ucrania. Aun así, se mantienen las cumbres, y China ocupa un segundo rango en el comercio exterior de la UE.

Muy diferente es la política hacia Rusia que la UE sanciona desde la anexión de Crimea en 2014 y, nuevamente, por la invasión de Ucrania desde febrero de 2022. Como reflejo de la Guerra Fría, la mayoría de estados miembros de la UE pertenecen a la OTAN, mientras que Rusia sigue dominando una comunidad de seguridad en Asia Central, emanada del Pacto de Varsovia. Rusia ha dejado de ser un socio estratégico de la UE para convertirse en un Estado paria del que la UE intenta cortar sus dependencias energéticas, asumiendo altos costes económicos. Suspendido todo tipo de diálogo, la UE y Rusia se han convertido en enemigos, desde una lógica realista. El enfrentamiento con Rusia y la relación entre cooperación y rivalidad con China contrastan con la revitalización de las relaciones estratégicas entre la UE y Estados Unidos durante el Gobierno de Biden. La estrecha cooperación entre ambos en Ucrania ha puesto fin a los cuatro años de distanciamiento de la era Trump que reforzaron la estrategia autonomista de la UE (Beaucillon, 2023: 423). El fortalecimiento del eje transatlántico, en términos materiales (seguridad, energía, comercio) e ideacionales (los valores liberales), se traduce también en un mayor compromiso de la UE con la OTAN. Aunque algunos argumentan que el discurso de autonomía estratégica no excluye que la UE mantenga su compromiso con la OTAN y Estados Unidos (Howorth, 2019), ello reduce el margen financiero para asumir los costes de un sistema de seguridad y defensa propios.

Los discursos autonomistas europeos y latinoamericanos: ¿algo en común?

Ambas regiones comparten definiciones y objetivos similares, pero los enfoques teóricos, los ejes prioritarios y los resultados de las políticas exteriores autonomistas son diferentes, igual que sus experiencias y trayectorias. Como destaca Arlene Tickner (2015), la autonomía ha sido la estrategia preferida de los países latinoamericanos, con debates sobre enfoques autonomistas de larga data y desarrollando una escuela propia. Comparado con AL, la UE lleva solo una década discutiendo este concepto en su política exterior común, generando una literatura académica más reactiva que proactiva, pero también algunos avances hacia una estrategia regional común no desarrollada en el caso latinoamericano.

Divergencias

- Una primera diferencia radica en los grados de *actorness* regional. En su búsqueda de autonomía, AL y la UE parten de realidades regionales y grados de integración muy diferentes. En el caso latinoamericano, la autonomía se entiende como una estrategia de política exterior del Estado-nación y de aplicación nacional (Colacrai, 2019) o bilateral, en el caso de la «autonomía relacional»; y solo en segundo lugar se concibe como concepto o plan de acción colectivo. Aunque el regionalismo constituye un eje importante en la Escuela de Autonomía (Briceño y Simonoff, 2017), no es su quintaesencia, como en el caso de la UE, que busca ser un actor con mayor soberanía y capacidad de acción y decisión supranacional.
- En segundo lugar, en AL, la autonomía está vinculada a ideas y/o gobiernos de izquierdas críticos con el poder estadounidense, como el de Lula da Silva en Brasil, Gustavo Petro en Colombia, Andrés Manuel López Obrador en México o Nicolás Maduro en Venezuela. Ello contrasta con un debate menos ideológico en el caso de la UE, donde la principal disputa gira en torno a crear una unión de seguridad y defensa y en otros ámbitos donde se entregaría soberanía nacional a favor de una soberanía compartida. A diferencia de AL, el debate autonomista en la UE tiene una impronta más realista y es más político que académico.
- En tercer lugar, AL y la UE difieren en las consecuencias o preferencias estratégicas políticas que emanan del enfoque autonomista. La primera, particularmente Brasil y en menor medida México, busca aumentar su margen de maniobra regional e internacional mediante la cooperación Sur-Sur y en los BRICS. Así, la estrecha cooperación con China, la India o Rusia aleja a AL de la UE, que ha bajado de una segunda a una cuarta posición del comercio latinoamericano en dos décadas. En este sentido, el discurso autonomista latinoamericano marca un distanciamiento no solo de Estados Unidos, sino también de la UE, como efecto secundario de la autonomía por diversificación y la inserción en el difuso grupo del Sur Global (Gratius y Mongan, 2023). La búsqueda de autonomía en la UE, por su parte, pretende reducir la dependencia económica de Rusia y, en el ámbito de seguridad, de Estados Unidos y de la OTAN. Pero la UE afronta una guerra en sus fronteras y, a diferencia de AL, adopta una actitud hostil hacia Rusia y más distante hacia China.

La búsqueda de autonomía en la UE pretende reducir la dependencia económica de Rusia y, en el ámbito de seguridad, de Estados Unidos y de la OTAN. Pero la UE afronta una guerra en sus fronteras y, a diferencia de AL, adopta una actitud hostil hacia Rusia y más distante hacia China.

Convergencias

Las convergencias superan las divergencias y justifican una mayor cooperación interregional entre AL y la UE en temas globales. Enumeramos las siguientes:

- Comparten el diagnóstico internacional –un escenario posliberal competitivo y confrontativo que no coincide con sus visiones (Josep Borrell, 2023)– y su solución: ganar en autonomía y *actorness* internacionales, no solo en política exterior sino también en ámbitos económicos, para tomar decisiones propias, reducir las dependencias externas y tener mayor presencia global.
- Salvando las diferencias de desarrollo, en ambos espacios la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania han evidenciado sus respecti-

AL y la UE comparten el objetivo de elevar, mediante el regionalismo/integración y la diversificación como estrategias de autonomía, su *actorness* internacional. Aunque a diferentes niveles, el regionalismo fortalece sus posiciones globales frente a China y Estados Unidos.

vas dependencias de China, Estados Unidos y Rusia, y los costes de una globalización asimétrica donde ninguna de las dos regiones se mostró capaz de producir vacunas y material sanitario suficiente y/o reducir sus dependencias materiales externas. En este sentido, comparten la visión de sus vulne-

rabilidades en las interdependencias e identifican las asimetrías como un importante elemento común que justifica un discurso y una política de autonomía.

- Coinciden en la incómoda posición en la que las sitúa la narrativa realista de una rivalidad sistemática entre China y Estados Unidos, por lo que tienen en común mantener buenas relaciones y crear puentes entre las dos potencias, no entrar en un discurso de enfrentamiento o tomar una posición a favor de una u otra; además de no alinearse con un solo socio estratégico –la «diplomacia de la equidistancia»–, porque, también en la UE, más autonomía significa menos dependencia de Estados Unidos, aunque esto no supone intensificar las relaciones con China como es el caso de AL, sino las capacidades propias.
- Aunque difieren en sus relaciones con Rusia –la UE la percibe como rival y amenaza de seguridad, mientras que países como Brasil cooperan con Vladimir Putin en el grupo BRICS (Gratius, 2023) –, casi toda AL condenó la invasión rusa y ambas regiones lograron recoger esta posición en la declaración final de su cumbre, celebrada en julio de 2023 en Bruselas. Ello confirma su compromiso con las normas y reglas internacionales.
- Comparten el objetivo de elevar, mediante el regionalismo/integración y la diversificación como estrategias de autonomía, su *actorness* internacional.

La dimensión regional e internacional están estrechamente ligadas, ya que AL (y el Caribe) celebran cumbres conjuntas con China y la UE para fortalecer su acción colectiva, mientras que la UE está profundizando su PESC y, con ello, su perfil global. Aunque a diferentes niveles, el regionalismo fortalece las posiciones globales de AL y la UE frente a China y Estados Unidos y constituye la base de su asociación estratégica en construcción (Borrell, 2023).

- Comparten la dependencia militar de Estados Unidos, ya que, aunque la Organización de Estados Americanos (OEA) no es propiamente un sistema colectivo de defensa, ha servido para resolver conflictos y sigue siendo la única organización continental con una estructura permanente y un presupuesto propio. Salvando las múltiples diferencias, la contraparte en el caso de la UE sería su dependencia de la OTAN. El liderazgo de Estados Unidos en la OEA y en la OTAN, así como su papel preponderante en la esfera militar de ambas regiones, supone otro argumento para fortalecer la autonomía regional y buscar vías de cooperación en este ámbito.
- Otro punto de encuentro que une la mayoría de los países latinoamericanos y europeos es la interpretación de la autonomía no total sino relativa –en el sentido de desarrollarse dentro del sistema (capitalista) y de forma no confrontativa con Estados Unidos–.

Tabla 1. Semejanzas y diferencias de autonomía en AL y la UE

	América Latina	UE
Enfoques	Teórico/práctico, escuela autonomista, soberanía nacional	Práctico/teórico, entre liberalismo y realismo, soberanía de la UE
Condición global/interna	Periferia, asimetría, sin <i>actorness</i> regional	Centro, asimetría, alguna <i>actorness</i> regional
Objetivos	Reducir dependencia económica y política de Estados Unidos (y China)	Reducir dependencia en seguridad, energía y otros ámbitos (de Rusia, China y Estados Unidos)
Eje prioritario	Desarrollo	Seguridad
Instrumentos	Regionalismo, diversificación	Integración (PESC y Política Común de Seguridad y Defensa [PCSD]), diversificación
Resultados	A mayor acercamiento AL-China, menos dependencia de Estados Unidos y de la UE, regionalismo	Cuanta más PESC (integración) y mayor alianza transatlántica/OTAN, menos dependencia de Rusia

Fuente: Elaboración propia.

Como resume la tabla 1, AL y la UE coinciden a grandes rasgos en los objetivos de la autonomía y en los instrumentos principales (regionalismo, diversificación). En cuanto a enfoques y tiempos, los debates autonomistas latinoamericanos difieren, pero tienen en común el desarrollo paralelo de debates académicos y políticos sobre el tema. También comparten, a diferentes niveles, un *actorness* regional relativo o débil igual que la soberanía (colectiva en el caso de la UE y nacional en el latinoamericano) y una cierta asimetría de poder y peso material frente a China y Estados Unidos. Concuerdan también en la dependencia (económica y militar) de Estados Unidos, aunque difieren en cuanto a las relaciones con Rusia o China y también a los retos que implica la autonomía para las dos regiones.

Retos compartidos y diferentes

Pese al protagonismo del autonomismo en los debates latinoamericanos, quedan importantes retos para avanzar. La dependencia económica de Estados Unidos y China plantea un enorme desafío. Unido a esto, AL adolece de marcadas divisiones internas: lograr la autonomía –y generar un mayor *actorness* regional e internacional– requiere un enfoque unificado entre los países y un marco institucional colectivo mínimo, que resulta difícil por rivalidades históricas, la naturaleza e interdependencia externas, el nivel de compromiso con el orden multilateral, la debilidad institucional y democrática, y las diferentes orientaciones y prioridades políticas. A esto se le suma además la paradoja «irremediable» que señala Sanahuja (2012): mientras la defensa de la soberanía ha sido un motivador clave para lograr una mayor autonomía, esa misma voluntad emancipadora ha sido un obstáculo para la construcción de organizaciones regionales sólidas. AL busca desplegar una política exterior de no alineamiento activo como una alternativa a la subordinación (Míguez, 2022). Ello se traduce en una agenda pragmática que promueve medidas concretas como mantener una posición equidistante entre China y Estados Unidos (Tokatlian, 2021); fortalecer las instituciones regionales; mantener el compromiso con el multilateralismo; promover una gobernanza económica global; democratizar las instituciones financieras internacionales y crear un mundo que tenga en cuenta los intereses y agendas del Sur Global (Gratius y Mongan, 2023; Acharya *et al.*, 2022).

En la UE, el discurso de autonomía estratégica se ha convertido en una nueva doctrina política. Con ello, Bruselas intenta mejorar su capacidad decisoria que en muchos ámbitos políticos requiere la unanimidad de los estados miembros en el Consejo; adaptarse mejor a un entorno internacional y regional menos liberal; responder, con armamento y equipo militar, a la guerra en Ucrania, y depender menos de actores como Rusia en materia energética, China en materia sanitaria,

de tecnología digital o comercial, y Estados Unidos en seguridad y defensa. A diferencia de AL, donde la autonomía sirve como estrategia de desarrollo para reducir dependencias y asimetrías de poder, la UE —o una parte de sus estados miembros— busca fortalecerse como actor internacional y militar con poder duro a la altura de China y Estados Unidos. Pese a la concesión liberal del adjetivo «abierta», el uso de la autonomía «estratégica» indica un giro de la UE hacia el poder duro y la *securitización* de políticas como la migración o la relación con Rusia que justifican y legitiman un discurso a favor de una política de seguridad y defensa o energética comunes. No obstante, ante la paradoja de la profundización de la asociación transatlántica, la autonomía europea se está moviendo también del área de seguridad a ámbitos económicos, tecnológicos y energéticos donde la UE tiene más margen para llevar a cabo políticas independientes.

Así, en la UE, la autonomía se entiende como un híbrido entre un proyecto liberal y realista de integración e inserción internacional. En todo caso, adoptar el «lenguaje del poder» entra en disputa con el proyecto liberal de una UE, que requiere la entrega de soberanía y políticas comunes conforme a los valores liberales de la Carta de los Derechos Fundamentales y el enfoque liberal que inspiró su proceso de integración. Es difícil que, por su identidad como proceso de integración, la UE compita, en términos de poder político y militar, con Estados Unidos, China o Rusia. Hasta ahora, más bien ha ofrecido un contrapeso de poder preeminentemente blando mediante normas, principios y el derecho internacional (Ruano, 2023), el multilateralismo y las negociaciones intergubernamentales. Pero ahora el contexto global es diferente, las lecciones de la pandemia, el expansionismo ruso y la rivalidad entre China y Estados Unidos obligan a ambas regiones a entrar en un orden internacional menos favorable a la identidad europea y, en parte, latinoamericana, definida por la gobernanza regional y global, la globalización o las normas y principios basados en el derecho internacional y el multilateralismo.

A modo de conclusión: la autonomía en las relaciones europeo-latinoamericanas

El debate sobre autonomía que se desarrolla paralelamente en AL y la UE refleja visiones similares del mundo, ya que, tal y como destacó Borrell (2023): «latinoamericanos y europeos no quieren regresar ni a la Guerra Fría ni a una política de bloques. Compartimos una visión pluralista de la comunidad internacional asentada en normas, diálogo, cooperación y resolución pacífica de controversias». AL y la UE también coinciden en usar dos instrumentos clave para alcanzar una mayor

autonomía: primero, la autonomía tendría el efecto secundario de fortalecer sus respectivos procesos de regionalismo y, con ello, la capacidad colectiva de decisión; y, segundo, el instrumento de diversificar sus socios externos en los ámbitos del comercio, la energía y la tecnología. Aunque el regionalismo latinoamericano y, con ello, «su capacidad de acción colectiva» están en crisis (Fortín *et al.*, 2021: 28), sigue resistiendo y reinventándose, en parte, debido al objetivo autonomista (Acharya *et al.*, 2022). En el caso de la UE, el discurso de la autonomía fortalece su unidad y capacidad de acción al profundizar la PESC dentro del límite del eje transatlántico y de la OTAN que representan, a la vez, un incentivo y obstáculo a la autonomía.

En cuanto a la diversificación, la UE sustituye su relación energética con Rusia con otros socios y ha fortalecido, tras la pandemia, sus propias capacidades industriales en materia de salud y otros ámbitos. AL, por su parte, ha reemplazado las tradicionales dependencias comerciales y tecnológicas de Estados Unidos y la UE por un mayor intercambio con China. Ello refleja las grandes asimetrías en términos de desarrollo e inserción internacional que separan ambas regiones. Sendos enfoques de autonomía reflejan sus diferentes capacidades materiales e ideacionales: la UE ha profundizado su proceso de integración y sigue siendo un creador clave de normas y principios internacionales con una importante presencia global y potencial militar; y AL sigue ocupando un lugar periférico en el escenario internacional, aunque Brasil ha ganado, mediante una estrategia autonomista, poder y presencia global.

Figura 1. La autonomía en AL y la UE: puntos de encuentro y diferencias



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, al privilegiar otras alianzas, la autonomía tiende a distanciar ambas regiones: América del Sur, bajo el liderazgo de Brasil, busca una mayor inserción internacional mediante la cooperación Sur-Sur con el bloque BRICS, y la UE aumenta su compromiso transatlántico desde la guerra en

Ucrania. Si la autonomía se entiende como una estrategia de desarrollo en AL, en la UE indica una *securitización* (véase la figura 1). El disenso en torno a la guerra en Ucrania y el papel de Rusia reflejan un cierto alejamiento de ambas regiones en temas globales. Aunque, como señala la figura 1, comparten la estrategia de diversificación y/o equidistancia, AL privilegia su relación con China, Rusia y el Sur Global, mientras que la UE redujo drásticamente su comercio con Rusia e intensifica el intercambio con Estados Unidos en materia energética.

Por tanto, es en el ámbito del regionalismo donde AL y la UE se encuentran. Lo confirman encuestas recientes que señalan que en AL se percibe a la UE como «modelo de integración regional» a seguir (Ruano, 2023). En medio de narrativas realistas, AL y la UE representan unas *rara avis* como actores regionales en construcción cuyos países individuales carecen del poder suficiente para competir en el juego geopolítico entre los grandes, pero a nivel colectivo aún son demasiado débiles o frágiles como para representar una alternativa de gobernanza global. En este sentido, la búsqueda

La búsqueda de autonomía marca un camino medio entre las grandes potencias, la dependencia y la (imposible) autarquía. Fortalecer el regionalismo como estrategia primordial para alcanzar más autonomía es un objetivo compartido.

de autonomía marca un camino medio entre las grandes potencias, la dependencia y la (imposible) autarquía. Fortalecer el regionalismo como estrategia primordial para alcanzar más autonomía es un objetivo compartido y quizás el único elemento verdaderamente estratégico en la relación europeo-latinoamericana, no para fortalecer los intercambios interregionales, sino para posicionarse conjuntamente en el escenario global, partiendo de un discurso autonomista cuya definición y objetivos coinciden en gran parte.

Hasta ahora, como ocurre en tantos otros ámbitos, los discursos y las acciones se desarrollan por separado y, aunque un documento de la Comisión Europea destaca que «crear alianzas estratégicas con países *like-minded* para promover la cooperación multilateral basada en reglas será un elemento importante de la autonomía estratégica abierta de la UE» (JRC, 2021: 72), no se menciona a AL. Conectar ambos debates autonomistas podría ser un nuevo punto de partida para fortalecer la descuidada relación entre AL y la UE e impulsar una cooperación más horizontal e internacional, entre otros para preservar lo que queda del multilateralismo o para abordar desafíos comunes como la rivalidad entre Estados Unidos y China. Ambas regiones parten de un enfoque común en un mundo que se aleja de los valores que históricamente han fundamentado la relación europeo-latinoamericana y que encuentra su máxima expresión en el compromiso de ambas regiones en torno a la Agenda 2030.

Con miras a la Cumbre del Futuro, convocada por Naciones Unidas para septiembre de 2024, AL y la UE podrían unir sus debates sobre autonomía para buscar posiciones comunes en una amplia gama de temas internacionales, como el cambio climático, el desarrollo sostenible o la política de drogas. A través de una «autonomía europeo-latinoamericana», ambas partes podrían ganar peso internacional y promover conjuntamente el retorno del multilateralismo y del derecho internacional como alternativa a la narrativa geopolítica realista que percibe el mundo como un escenario de fuerzas y poder.

Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav; Deciancio, Melisa y Tussie, Diana (eds.) *Latin America in Global International Relations*. Nueva York y Londres: Routledge, 2022.
- Beaucillon, Charlotte. «Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor». *European Papers/European Forum*, vol. 8, n.º 2 (2023), p. 417-428.
- Borrell, Josep. «Por qué es importante la autonomía estratégica europea». *European External Action Service*, (3 de diciembre de 2020) (en línea) https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es
- Borrell, Josep. «UE-CELAC: una asociación estratégica para una nueva prosperidad». *Política Exterior*, (25 de octubre de 2023) (en línea) <https://www.politicaexterior.com/ue-celac-una-asociacion-estrategica/>
- Brands, Hal y Gaddis, John Luis. «The New Cold War: America, China, and the Echoes of History». *Foreign Affairs*, vol. 100, n.º 6 (2021), p. 10-20.
- Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro. «La Escuela de la Autonomía, América Latina y la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Estudios Internacionales*, vol. 49, n.º 186 (2017), p. 39-89.
- Colacrai, Miryam. «Perspectivas Teóricas, Relaciones Internacionales y Política Exterior en Argentina. Devenir y situación actual». *Relaciones Internacionales*, vol. 51, n.º 194 (2019), p. 113-130.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- Comisión Europea. *Strategic Foresight Report 2023*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2023.
- Consejo de la UE. «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales». 7371/22 (21 de

- marzo de 2022) (en línea) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Ebrard, Marcelo. «Comparecencia del Lic. Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario De Relaciones Exteriores». Senado de la República, México (5 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.senado.gob.mx/65/intervenciones/1293/30713>
- Escudé, Carlos. «Realismo periférico», en: Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.) *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras*. Santiago de Chile: Ariadna ediciones, 1992, p. 35-39.
- European Commission. *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy of the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruselas, 2016.
- European Council. *EUCO 217/13*. Bruselas, 20 de diciembre de 2023.
- Faust, Jörg. «Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification». *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, n.º 4 (2004), p. 743-770.
- Fiott, Daniel. «Introduction. In search of meaning and action». *Chaillot Paper*, n.º 169 (2021), p. 4-6.
- Fortín, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2021.
- Franke, Ulrike y Varma, Tara. «Independence Play: Europe's pursuit of strategic autonomy». *Flash Scorecard*, ECFR, (18 de julio de 2019) (en línea) https://ecfr.eu/special/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy/
- Giancalone, Rita. «Crisis y marco conceptual en el análisis teórico de la política exterior en América Latina». 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (26 al 28 de julio de 2017), Montevideo, Uruguay. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) (en línea) <https://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2#G>
- Grätius, Susanne. «EU-Latin America and the Caribbean: still 'natural partners'?». *Berlin Perspectives*, IEP, n.º 3 (2023) (en línea) <https://iep-berlin.de/en/projects/germany-and-europe/berlinperspectives/eu-celac-relations/>
- Grätius, Susanne y Mongan, Matias. «El Sur Global: construyendo un mundo postoccidental». *Gate Center*, Working paper n.º 14 (diciembre de 2023) (en línea) <https://gatecenter.org/el-sur-global-construyendo-un-mundo-postoccidental/>
- Grevi, Giovanni. «Strategic autonomy for European choices: the key to Europe's shaping power». *European Policy Center*, Discussion Paper, (19 de julio de 2019) (en línea) <https://www.epc.eu/en/publications/Strategic-autonomy-for-European-choices-The-key-to-Europes-shaping-p-213400>

- Guo, Jie. «The political economy of China–Latin America relations: the making of a post-boom paradigm». *China International Strategy Review*, vol. 5, (2023), p. 113-138.
- Harknett, Richard J. y Yalcin, Hassan B. «The Struggle for Autonomy: A Realist Structural Theory of International Relations». *International Studies Review*, vol. 14, n.º 4 (2012), p. 499-521.
- Howorth, Jolyon. «Strategic Autonomy: Why It's Not About Europe Going it Alone». *European View*, vol. 18, n.º 2 (2019), p. 254-270.
- Jaguaribe, Helio. «Dependencia y autonomía en América Latina», en: Helio Jaguaribe; Ferrer, Aldo; Wionczek, Miguel y Dos Santos, Theotonio. *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo XXI, 1969, p. 1-8.
- Jaguaribe, Helio. «Autonomía periférica y hegemonía céntrica». *Estudios Internacionales*, vol. 12, n.º 46 (1979), p. 91-130.
- JCR-Joint Research Centre. *Shaping and Securing the EU's open Strategic Autonomy by 2040 and beyond*. Bruselas: Publication Office of the European Union, 2021.
- Mearsheimer, John. J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven y London: Yale University Press, 2018.
- Míguez, María Cecilia. «The concept of autonomy as an epistemic foundation? Many paths, many turns», en: Acharya, Amitav; Deciancio, Melisa y Tussie, Diana (eds.) *Latin America in Global International Relations*. Nueva York y Londres: Routledge, 2022, p. 220-234.
- Miró, Joan. «Responding to the global disorder: the EU's quest for open strategic autonomy». *Global Society*, vol. 37, n.º 3 (2023), p. 315-335.
- Mongan, Matías. «Luces y sombras de la política exterior del gobierno Lula». *Foreign Affairs Latinoamérica*, (27 de julio de 2023) (en línea) <https://revistafal.com/luces-y-sombras-de-la-politica-exterior-del-gobierno-lula/>
- Morasso, Carla. «La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)». *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, n.º 123 (2016), p. 3-22.
- Nmas. «México tiene autonomía de criterio como EUA y Europa: Ebrard». *Nmas*, (31 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.nmas.com.mx/noticieros/programas/desperta/videos/mexico-tiene-autonomia-criterio-como-eua-europa-ebrard/>
- NATO-North Atlantic Treaty Organization. «Defense Expenditure of NATO Countries (2014-2021)». *Press Release*. (11 de junio de 2021).
- Olivet, María Cecilia. «Unravelling interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia». *VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico*, octubre de 2005.

- Parlamento Europeo. «EU Strategic Autonomy 2013-2023: from concept to capacity». *Briefing. EU Strategic Autonomy Monitor*, (julio de 2022) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589)
- Powell, Charles; Tocci, Nathalie y Wolff, Guntram. «Making European Strategic Autonomy Work». *Project Syndicate*, (24 de noviembre de 2023) (en línea) <https://www.project-syndicate.org/commentary/spanish-eu-council-presidency-eu-strategic-autonomy-blueprint-by-charles-powell-et-al-2023-11>
- Puig, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: IAE, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- Ripley, Charles G. «Discourse in foreign policy», en: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017 (en línea) <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-411>
- Rodrigues, Gilberto M. A. «¿Autonomía pragmática? La nueva política exterior de Lula». *Análisis Carolina*, n.º 7 (2023), p. 1-14.
- Ruano, Lorena. «Visiones latinoamericanas de la Unión Europea como potencia normativa». *Fundación Carolina, Documentos de Trabajo*, n.º 86 (2023) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/visiones-latinoamericanas-de-la-union-europea-como-potencia-normativa/>
- Rubiolo, María Florencia y Baroni, Paola. «Argentina y el Sudeste de Asia: vinculaciones comerciales y política exterior en los casos de Indonesia y Vietnam (2003-2011)». *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 4, n.º 2 (2012), p. 1-19.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur». *Perfiles Latinoamericanos*, n.º 21 (2002), p. 160-194.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 104 (2013), p. 157-180.
- Sanahuja, José Antonio. «Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR», en: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Junior, Haroldo (eds.) *El regionalismo "post-liberal" en AL y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2012, p. 19-72.
- Serbin, Andrés. *América Latina y el Caribe Frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, Globalización y Respuestas Regionales*. Buenos Aires: Ediciones CRIES, 2018.
- S&D-Socialists & Democrats. «S&D Group Strategy Paper on European Union Open Strategic Autonomy». *S&D*, (6 de febrero de 2023) (en línea)

- https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2023-02/S%26D_Group_Strategy_Paper_on_European_Union_Open_Strategic_Autonomy_230206_0.pdf
- Tickner, Arlene. «Autonomy and Latin American International Relations Thinking. Chapter 4», en: Domínguez, Jorge y Covarrubias, Ana (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Nueva York/London: Routledge, 2015, p. 74-85.
- Tokatlian, Juan Gabriel. «Estados Unidos-América Latina: por una diplomacia de equidistancia», en: Fortín, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos (eds.) *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2021, p. 261-283.
- Unión Europea. «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», junio de 2016, (en línea) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- Verdes-Montenegro, Francisco. «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿En qué lugar queda América Latina?». *Fundación Carolina*, Documentos de Trabajo n.º 65 (2022) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/la-autonomia-estrategica-de-la-union-europea-en-que-lugar-queda-america-latina/>
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel. «Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification». *Third World Quarterly*, vol. 28, n.º 7 (2007), p. 1.309-1.326.
- Von der Leyen, Ursula. «State of the European Union 2023». *Comisión Europea*, (13 de septiembre de 2023) (en línea) https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_en
- Von Ondarza, Nicolai y Overhaus, Marco. «Rethinking Strategic Sovereignty: Narratives and Priorities for Europe after Russia's Attack on Ukraine». *SWP Comment*, n.º 31, (28 de abril de 2022) (en línea) <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022C31/>
- Waeber, Ole, «Chapter 3: Securitization and De-securitization», en: Lipschutz, Ronnie (ed.) *On Security*. Nueva York: Columbia University Press, 1995, p. 46-87.
- Wehner, Leslie. «Chile's rush to free trade agreements». *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, n.º 2 (2011), p. 207-226.