

La estrategia de la Unión Europea ante los retos del siglo XXI

The European Union's strategy for facing the challenges of the 21st century

*Teresa del Socorro Pérez Rodríguez**
Beatriz Nadia Pérez Rodríguez†

Resumen

En un contexto internacional en el que la constante es la incertidumbre ante el distanciamiento de aliados tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea, causado no sólo por posicionamientos políticos diferentes ante problemas como la Guerra en Ucrania, medio ambiente o la OTAN, sino a que en los primeros meses de 2025 la segunda administración de Donald Trump en la presidencia estadounidense ha desencadenado una guerra comercial al elevar los aranceles a prácticamente todos los países que comercian con dicho país, incluidos los miembros de la Unión Europea, la pregunta que surge para los estudiosos de Europa es si este proceso de integración cuenta con herramientas para mantenerse en el escenario internacional como un actor influyente, o si la dependencia que tiene del exterior en diversas áreas (tecnológica, de seguridad, comercial, etc.) en este ambiente de incertidumbre y en el que se ha revelado la vulnerabilidad que genera el libre comercio y la cooperación de otros Estados, ponen en riesgo su presencia internacional. La hipótesis que planteamos es que la práctica interregional que la Unión Europea ha desarrollado desde décadas atrás le permitirá contar con vínculos y herramientas para enfrentar la política arancelaria que caracteriza a la segunda administración de Donald Trump.

Para responder esta pregunta se considerarán aquellas áreas en las que la Unión Europea ha destacado desde tiempo atrás y que responden a principios esenciales del proceso de integración, con ello nos referimos a las acciones que resultan de principios y valores como: libertad, democracia, solidaridad, conforme lo establece el artículo 2 del tratado de la Unión Europea, y que van más allá de la coyuntura. Por ello, se recurrirá a conceptos como cooperación, multilateralismo, regionalismo e interregionalismo, al igual que vulnerabilidad; es decir, se recurrirá desde las teorías de Relaciones Internacionales al neoliberalismo para la comprensión del fenómeno que nos ocupa.

* Licenciada y Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora de Tiempo Completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. tperez@politicas.unam.mx. Agradecemos el apoyo de Ximena Aguilar Precero para la elaboración del presente documento.

† Licenciada y Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora-investigadora de Tiempo completo adscrita a la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. bnperez@correo.xoc.uam.mx.

Palabras Clave: Estados Unidos, Unión Europea, Guerra de Ucrania, OTAN.

Abstract

In an international context where uncertainty is the norm due to the distancing of traditional allies such as the United States and the European Union, caused not only by different political positions on issues such as the war in Ukraine, the environment, and NATO, but also because in the early months of 2025, Donald Trump's second administration as US president has triggered a trade war by raising tariffs on virtually all countries that trade with the US, including members of the European Union, The question that arises for scholars of Europe is whether this integration process has the tools to remain an influential player on the international stage, or whether its dependence on other countries in various areas (technology, security, trade, etc.) in this environment of uncertainty, which has revealed the vulnerability generated by free trade and cooperation with other states, puts its international presence at risk. Our hypothesis is that the interregional practice that the European Union has developed over decades will provide it with the links and tools to deal with the tariff policy that characterizes Donald Trump's second administration.

To answer this question, we will consider those areas in which the European Union has long excelled and which respond to the essential principles of the integration process. By this we mean actions that result from principles and values such as freedom, democracy, and solidarity, as established in Article 2 of the Treaty on European Union, and which go beyond the current situation. Therefore, concepts such as cooperation, multilateralism, regionalism, and interregionalism, as well as vulnerability, will be used; that is, theories from international relations to neoliberalism will be used to understand the phenomenon at hand.

Keywords: United States, European Union, Ukrainian War, North Atlantic Treaty Organization (NATO)

1 introducción

El contexto internacional en el siglo XXI se ha caracterizado, hasta ahora, por plantear retos importantes para la Unión Europea. Desde 2004 los primeros ataques terroristas después de la caída de las Torres Gemelas de Nueva York se presentaron en Londres y en España, a lo que siguió una serie de atentados en diferentes ciudades europeas que mantuvieron en alerta a los cuerpos de seguridad y obligaron a reforzar las medidas migratorias; al tiempo que entre la población fue creciendo la desconfianza hacia migrantes provenientes de los países de Medio Oriente.

El año de 2008 es recordado por la crisis financiera iniciada en Estados Unidos pero que se extendió al resto del mundo, pero que en Europa tuvo mayores repercusiones al combinarse con un conjunto de problemas de política macroeconómica como crisis de deuda pública, de crecimiento, entre otras. (Weber, 2015).

La guerra civil en Siria, iniciada en 2011 y que concluyó en 2024 con la caída de Bashar al-Assad, provocó una migración masiva tanto a países aledaños como a países europeos, lo que desencadenó a partir de 2015 una nueva crisis en la Unión Europea ante la llegada de miles de sirios expulsados por la guerra que se sumaron a migrantes de otras regiones como los del África subsahariana.

Un factor externo en 2018 reveló para la Unión Europea un problema que ya se había planteado a inicios del siglo XXI, (Kagan, 2003) pero que la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y su reclamo sobre la pobre contribución de los europeos a la OTAN para su propia defensa reveló su vulnerabilidad y dependencia del apoyo estadounidense para la defensa de su territorio. Este tema seguirá estando en la agenda europea por los siguientes años.

2020 y los años subsecuentes representaron años difíciles para la Humanidad al enfrentar la pandemia por Covid. Las medidas económicas establecidas por algunos para solventar el freno económico, el desempleo y la suspensión de las cadenas de valor, permitieron que muchas familias pudiesen sobreponerse; sin embargo, en el ámbito económico internacional, una vez superada la pandemia se hizo evidente la necesidad de transformar la dependencia del exterior y de las cadenas productivas principalmente de los países asiáticos. Ello llevó a plantear nuevas estrategias de producción como el *near-shoring* y el *friend-shoring* aludiendo al traslado de los procesos productivos a países más cercanos a los centros de comercio, así como a países con parámetros más confiables y seguros en lo referente a inversiones y negociaciones.

Una vez superada la pandemia y que se reactivaran las actividades productivas, el 24 de febrero de 2022 tropas rusas invadieron territorio ucraniano con justificaciones diversas, pero ello desencadenó un conflicto armado que se ha mantenido ya por más de tres años, a pesar de que desde Rusia se planteó como una “operación militar especial en ucrania” que pretendía ser de corta duración y ocupar territorios con población ruso parlante, algo parecido a la apropiación de Crimea.

Todos estos sucesos llevaron a los países miembros de la Unión Europea a ver de frente su dependencia del exterior en diferentes ámbitos. Por un lado, su dependencia de la OTAN para la seguridad, así como de productos esenciales como mascarillas sanitarias, tecnología entre otros productos.

Aunado a lo anterior, en enero de 2025 Donald Trump accedió a la presidencia de Estados Unidos por segunda ocasión y desde el primer día anunció que establecería aranceles a los productos importados; el 2 de abril anunció aranceles a todos los productos provenientes del extranjero para lo cual presentó una tabla en la que indicaba el arancel impuesto por país, en lugar de aranceles por productos, desencadenando tensiones e incertidumbre. El país que directamente se enfrentó a esta estrategia fue China, respondiendo a la declaración de Trump con aranceles a los productos estadounidenses, ello desencadenó una guerra comercial entre ambos países, pero las declaraciones del presidente estadounidense no hicieron más que generar inestabilidad y constantes altibajos en el mundo financiero.

Por todo lo anterior, la participación de Europa en el mundo se ha visto mermado y ha requerido centrarse en temas de seguridad, resolver sus problemas internos y en crear estrategias para disminuir su dependencia del exterior. De manera general algunos podrían pensar que la Unión Europea poco tiene que hacer como actor internacional ante tantas problemáticas y que sus

recursos resultan ya limitados, sin embargo, el presente documento busca hacer una recapitulación de aquellas áreas en las que la Unión Europea ha trabajado desde hace décadas y que le permiten hoy tener presencia en todo el mundo en diferentes áreas de la agenda internacional.

El trabajo se dividió en tres apartados, el primero se enfoca en describir cómo al término de la Guerra Fría y la desintegración del bloque socialista el regionalismo va a transformarse y a expandirse para responder a un nuevo contexto internacional; el segundo apartado analiza cómo la Unión Europea expande sus vínculos hacia otras regiones a través del interregionalismo en sus diferentes modalidades, y el tercer apartado recupera las otras áreas en las que la Unión Europea mantiene una presencia relevante en el mundo y que le permiten tener prestigio internacional y aliados más allá de socios comerciales.

2 El regionalismo cómo dinámica internacional después de la Guerra Fría

Una de las acciones que caracterizó al sistema internacional después del fin de la Guerra Fría fue el regionalismo. Este consistió en establecer acuerdos de manera bilateral, y en ocasiones multilateral, con algunos países para establecer acuerdos de libre comercio. El desarrollo del regionalismo contiene principios del neoliberalismo si se considera que el contexto internacional es interdependiente, en el que los Estados reconocen que la solución a los problemas requiere de la participación y por tanto de la cooperación multilateral; asimismo, se parte de la premisa de que en la toma de decisiones del Estado inciden otros actores entre los que se cuentan empresas y factores transnacionales como la migración o el turismo que se benefician del fortalecimiento de los vínculos entre Estados, en aras de fomentar la dinámica económica internacional. Otro de los elementos que forman parte del regionalismo desde la perspectiva neoliberal es que la vinculación

entre varios actores favorece la obtención de ganancias absolutas, haciendo referencia a que todos los actores se benefician, quizás algunos obtengan mayores ganancias que otros en función del esfuerzo invertido, pero todos obtienen mayores beneficios del hecho de trabajar en conjunto que de hacerlo de manera aislada. Por lo que la cooperación para la solución de problemas regionales comunes, la obtención de ganancias para todos los Estados partícipes y teniendo al libre comercio como práctica para alcanzar el desarrollo económico, el regionalismo constituye una de las dinámicas que la Unión Europea ha impulsado desde hace ya varias décadas.

De esta manera, la Unión Europea buscó en un primer momento impulsar vínculos con países cercanos, incluso aledaños o fronterizos a los países miembros, con el objetivo de fomentar el intercambio de bienes. Tal es el caso de países fronterizos a los Estados miembros como Andorra (1991), San Marino (1991), Islandia (1994), Noruega (1994), Liechtenstein (1995) y Turquía (1995), países con los que se dio paso por un lado al Espacio Económico Europeo (EEE) creando un mercado común con Noruega, Islandia y Liechtenstein, en tanto que con los otros países: Andorra, San Marino y Turquía lograron establecer una unión aduanera. En dicho periodo en otras regiones del mundo, como América Latina, se crearon o reforzaron acuerdos que tuvieron su origen con anterioridad; tal es el caso del MERCOSUR que se creó en 1991 o bien la Comunidad Andina, creada en 1969 pero que en 1996 se redefine como el Pacto Andino.

Cabe recordar que en este periodo el GATT (por sus siglas en inglés, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), antecedente de la OMC, celebraba una de las reuniones más complicadas en su historia, la Ronda Uruguay iniciada en 1986 que para la década de 1990 se encontraba en un estancamiento que le llevó a la necesaria transformación en la Organización Mundial del Comercio. El periodo de estancamiento del GATT, la desintegración del bloque socialista y la necesidad de buscar acuerdos preferenciales para seguir promoviendo el comercio favorecieron

los acuerdos regionales. Por lo que el regionalismo se convirtió en objeto de análisis para diversos analistas, ello en función de la reproducción del fenómeno en el mundo en una época determinada y porque el fenómeno se caracterizaba por prácticas como la cooperación, el establecimiento de normas para regular la relación entre los países signantes, la aceptación de instituciones como paneles de solución de controversias, que demostraban la aceptación de los Estados de estrechar sus vínculos e incluso generar o incrementar su interdependencia mutua, y con ello desarrollar cierto grado de vulnerabilidad ante los países socios. Contexto que desde la perspectiva de Relaciones Internacionales podía ser explicado desde el neoliberalismo, pero el regionalismo como fenómeno no se limitaba a los acuerdos firmados por Estados, sino que al acercarse al fenómeno se develaron prácticas sociales y económicas que promovían la vinculación y el desarrollo de integración entre los países colindantes, lo que llevó a los estudiosos a plantear diversos tipos de regionalismo como enfoques de análisis. De esta manera, el regionalismo puede ser analizado desde el neorrealismo, la globalización, institucionalismo liberal o el constructivismo, ello en tanto que el mismo fenómeno cuenta con elementos de análisis, además de los que ya mencionamos antes, como la creación de alianzas, la configuración de identidades que llevan a los Estados a realizar acuerdos con países con los que antes no hubiera sido posible, así como las actividades transnacionales como el turismo, comercio, entre otros que se crean desde la sociedad sin promoción de los gobiernos estatales, pero que generan una dinámica de integración regional.

En el caso de la Unión Europea, basada en sus intereses y sobre todo en los valores y su misma experiencia como proceso de integración, recurrir al neoliberalismo puede explicar el desarrollo de acuerdos con terceros países, ya que estos acuerdos promueven el libre comercio pero también la cooperación e incluso en algunos de ellos se incluye la concertación política, lo que estrecha los vínculos en diversas áreas: económica, social y política, y promueve la identificación de valores

comunes además, que en foros multilaterales pueden ayudar en la confluencia de posicionamientos.

3 El interregionalismo de la Unión Europea

El fomento que se dio en los años noventa a la firma de acuerdos no se limitó a reforzar los vínculos regionales, sino que también se empezaron a buscar vínculos con países o regiones más distantes; ejemplo de ello es la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y México, que iniciaron negociaciones en 1997 y el Acuerdo entró en vigor en el año 2000. Este proceso llevó a que Jagdish Bhagwati presentar su esquema del entramado regional e interregional conocido como Spaghetti Bowl para demostrar un entramado de las redes que se desarrollaron desde la década de los años noventa hasta la segunda década del siglo XXI. En la Figura 1 se muestra el desarrollo de las redes e interconexiones formadas por los acuerdos celebrados por países latinoamericanos con el resto del mundo, pero también permite apreciar la complejidad de las interconexiones realizadas en general. Para 2017 el entramado es tan denso que es difícil distinguir los vínculos.

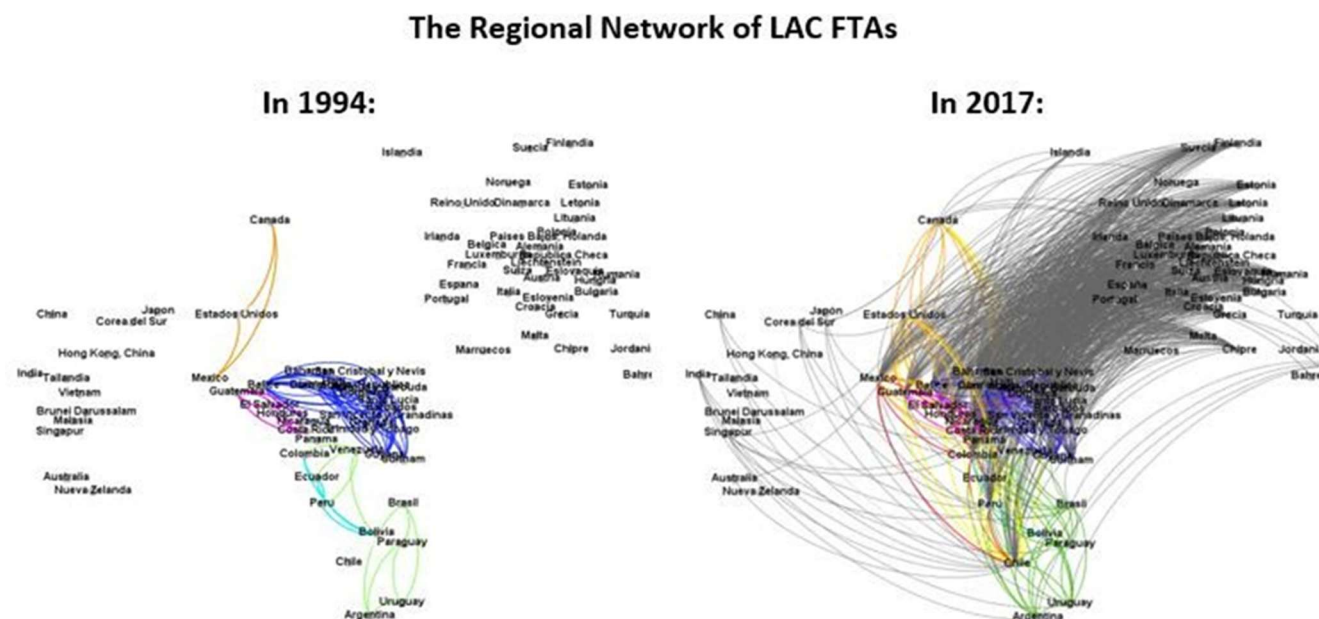


Fig. 1 Desarrollo de redes e interconexiones formadas por países latinoamericanos

En este sentido, la Unión Europea es un proceso de integración regional que ha tenido una dinámica participación en la celebración de acuerdos de diferentes tipos, teniendo siempre como base el comercio. Entre los tipos de acuerdos que la Unión Europea firma con sus socios encontramos:

- a) Acuerdos de Libre Comercio, son los acuerdos que la Unión Europea establece con economías desarrolladas o emergentes con el objetivo de crear preferencias arancelarias mutuas y acceso preferencial a mercados;
- b) Acuerdos de Asociación Económica, son los acuerdos que la UE establece principalmente con países de África, el Caribe y de Asia con el objetivo de apoyar su desarrollo al liberalizar el comercio de manera asimétrica, es decir, el acceso al mercado europeo es inmediato y libre de aranceles para los productos provenientes de estas regiones, en tanto que los mercados de estas regiones tienen un periodo de gracia de 15 hasta de 25 años para abrir sus mercados a los productos

de la Unión Europea (Comisión Europea, Access2Markets, 2025), (Gómez, 2016), lo que permite el fortalecimiento de las empresas nacionales;

c)Acuerdos de Asociación y Cooperación son los acuerdos que la UE establece de manera bilateral sea con un país o una región y se caracterizan por incluir otro tipo de vínculos más allá de la liberalización comercial, por lo que se puede incluir cooperación en diversos ámbitos como educación, cultura y diálogo político.

d)Acuerdos de Asociación, son los acuerdos de la UE con países que tienen un vínculo histórico con los países miembros, forman parte de la zona europea de libre comercio o bien desean formar parte de la UE en un futuro. Estos acuerdos conllevan una vinculación en diversos temas, además de la liberalización comercial (PDC, 2017).

Esto nos da idea de la diversidad de acuerdos con los que la UE se vincula con terceros países en determinadas regiones tales como el Espacio Económico Europeo; los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y con los países latinoamericanos. (Marín Egoscozábal, 2007).

La dinámica de negociación que emprendió la UE en los años 90, cuando se firma y entra en vigor el tratado de Maastricht (1992), se centra primero en consolidar sus relaciones con los países europeos que sin formar parte de la integración, desarrollarían una estrecha relación comercial, política y de cooperación para establecer el Espacio Económico Europeo como: Noruega, Liechtenstein e Islandia; además de países cuya extensión es pequeña pero que están cercanos o incluso insertos en otros estados como Andorra o San Marino, países con los que por su situación geográfica acordar una Unión Aduanera facilitaría tanto el flujo de comercio como el tránsito de personas. (Comisión Europea, Negociaciones y acuerdos, s.f.)

A finales de los años 90, el siguiente grupo de países con los que la UE llegó a acuerdos fueron países vecinos con situaciones particulares como Túnez (1997), la Autoridad Palestina (1998) y

Azerbaiyán (1999), en el año 2000 se consolidaron los acuerdos con Israel y Marruecos. (Comisión Europea, Access2Markets, 2025)

Cabe mencionar que en este mismo periodo se negoció y entró en vigor (2000) el Acuerdo Global con México; al respecto es importante señalar que México había negociado y firmado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigor en 1994; por lo que resulta relevante que en 1997 iniciaron las negociaciones con la Unión Europea y el Tratado entró en vigor en el año 2000.

Es pertinente señalar que esta dinámica se inserta en un contexto de posguerra fría y de un dinamismo del regionalismo, por lo que no sólo la Unión Europea emprendió una política de asociaciones con terceros países, tal es el caso también de Estados Unidos, país que estableció acuerdos, principalmente de libre comercio en las décadas de 1990 a 2012. La siguiente tabla da cuenta de dichos acuerdos:

Tabla 1

Acuerdos de Estados Unidos	
País Socio	Año
Israel	1985
México y Canadá (TLCAN)	1994 (Modificado en 2020 como T-MEC (USMCA))
Jordania	2001
Chile	2004
Singapur	2004
Australia	2005
Marruecos	2006
Bahrén	2006
Centroamérica (CAFTA): El Salvador, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica)	2006
CAFTA: República Dominicana	2007
CAFTA: Costa Rica	2009.
Colombia	2008
Perú	2009
Omán	2009

Corea	2012
Panamá	2012

Fuente: (*Acuerdos de Libre Comercio Integrales de EE. UU. y Otros Acuerdos Comerciales* | *Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU.*, n.d., p. https://www-cbp-gov.translate.google/trade/priority-issues/trade-agreements/free-trade-agreements?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge)

Una vez entrado en vigor el Acuerdo Global con México (2000), la Unión Europea siguió estableciendo acuerdos con los países de América Latina. Así, en 2008 entraron en vigor los acuerdos con los países de Caribe a través del llamado CARIFORO, en el que se incluyen 14 países. De hecho, la revisión de la Estrategia de Lisboa reforzó la idea de que era necesario establecer acuerdos con terceros países, y ello dio pie a que la UE negociara acuerdos no sólo de manera bilateral con países individuales, como el caso de México, sino que empezó a implementar una estrategia regional, argumentando que esta dinámica fomentaría la integración en otras regiones. (Marín Egoscozabal, 2007).

En la década de 2010, la UE se enfocó a establecer Acuerdos de Asociación Económica principalmente con países de América Latina, África y Asia, países también conocidos como ACP, que tradicionalmente entraban en una categoría especial para los países miembros de la UE, en tanto que varios de estos países fueron colonias. Sin embargo, en este proceso de “interregionalización” de la Unión Europea también se establecieron acuerdos con otros países, como los latinoamericanos. De tal manera que en dicha década entrarían en vigor los acuerdos de asociación económica con cinco países de África Oriental y Meridional (ESA); en 2013 entró en vigor el Acuerdo con Centroamérica, que incorpora a cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y en ese mismo año entró en vigor el acuerdo negociado con Colombia, Ecuador y Perú; además de seis países del África Meridional además de Camerún, Costa de Marfil y Ghana. En 2013 y 2014 entraron en vigor los Acuerdos de Asociación

Económica con cuatro países del Pacífico. (Comisión Europea, Negociaciones y acuerdos, s.f.). Los acuerdos con la mayoría de los países ACP se caracterizan no sólo por fortalecer los lazos económicos y políticos, sino que además van acompañados de ayuda al desarrollo, al ser en su mayoría Acuerdos de Asociación Económica. (Guía de la Estrategia de Lisboa, 2008).

Otra de las regiones en las que la UE ha tenido interés en tener presencia es entre las exrepúblicas soviéticas. Cabe señalar que en 2016 entraron en vigor los acuerdos con Georgia, Kazajstán, Moldavia, Ucrania y Armenia, y se encuentran en espera de ratificación o firma los Acuerdos de Asociación y Cooperación Reforzada con Kirguistán y Uzbekistán; además de que hay negociaciones en curso con Tayikistán. Es relevante la fecha de entrada en vigor de los acuerdos ya en curso, en tanto que en 2014 tuvo lugar la intervención rusa en Crimea que formaba parte del territorio de Ucrania como país independiente. Las tensiones suscitadas a partir de este hecho en la región son consideradas como parte de los antecedentes de la intervención de Rusia en ucrania en febrero de 2022. En este sentido, podemos recordar que uno de los argumentos que se plantearon para justificar la intervención de Rusia en Ucrania se encuentran, por un lado, el acercamiento de la OTAN a Ucrania, y por el otro destaca la tensión que generó el acercamiento de este país a la Unión Europea y el posicionamiento de algunos de sus presidentes ya fuera a favor o en contra de este acuerdo.

Si bien el fenómeno de la guerra ruso-ucraniana tiene antecedentes diversos, el acercamiento a la Unión Europea generó tensiones que no se quedaron en el ámbito interno de Ucrania, sino que trascendieron a ser consideradas como acciones que atentaban contra la zona de influencia de Rusia. Pero llama la atención que Ucrania no es el único país que tiene fronteras con Rusia y formó parte de la URSS que estableció un Acuerdo de Asociación con la UE. Sin embargo, no fue sino hasta después de iniciada la guerra ruso-ucraniana que Ucrania solicitó su adhesión a la Unión

Europea y que ésta, dada la situación de enfrentamiento con Rusia y ante la debilidad de Ucrania, lo aceptó como país candidato.

En Asia, la Unión Europea tiene acuerdos de libre comercio con tres países: Corea del Sur (2015), Singapur y Vietnam (2019), además del Acuerdo Global que tiene con Japón (2019). En 2020 regresó al Pacífico para consolidar el Acuerdo con las Islas Salomón y con Nueva Zelanda (2024).

De lo anterior, se puede observar que la estrategia de la Unión Europea fue primero establecer acuerdos preferenciales con los países europeos, después atendió sus vínculos con su región de vecindad, especialmente la del Mediterráneo, y a partir de la década de los años 2000 y 2010 extendió su acción hacia los países ACP, incluyendo a los latinoamericanos, como ya se mencionó (México, Colombia, Perú, etc.). A mediados de la década de 2010, continuó con la expansión a otra de sus zonas de vecindad y en 2016 entraron en vigor un buen número de acuerdos con países exsoviéticos; a finales de la década fue el turno de los acuerdos con países de Asia.

De esta manera, se aprecia que la dinámica acción exterior desarrollada por la Unión Europea en poco más de 25 años de este siglo, le permite contar hoy con acuerdos de diferentes tipos con más de 75 países, y tener presencia en prácticamente todo el mundo.

Las acciones de la UE en este sentido no se han detenido, actualmente están en espera de adopción o ratificación acuerdos negociados con 27 países, entre los que se encuentran los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); Haití, China, dos países de Asia Central (exrepúblicas soviéticas): República Kirguisa (Kirguistán) y Uzbekistán, y 19 países africanos. Además, se están negociando acuerdos con otros siete países, de los cuales destacan Australia, India, y Tayikistán, los otros cuatro países son países del Sudeste Asiático: Indonesia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

Cabe destacar que, de los acuerdos con los países asiáticos, en su mayoría son acuerdos de libre comercio, de inversión o bien sobre comercio digital, a diferencia de los establecidos con los países de África o el Caribe los cuales son Acuerdos de Asociación Económica enfocados en apoyar su desarrollo. De igual manera, resulta significativo que la UE cuenta con acuerdos con la mayoría de las exrepúblicas soviéticas a través de Acuerdos de Asociación y Cooperación Reforzada, a excepción de Rusia y Bielorrusia, esto debido a las tensiones que existen entre la Unión Europea y Rusia en función de la guerra ruso- ucraniana iniciada en febrero de 2022.

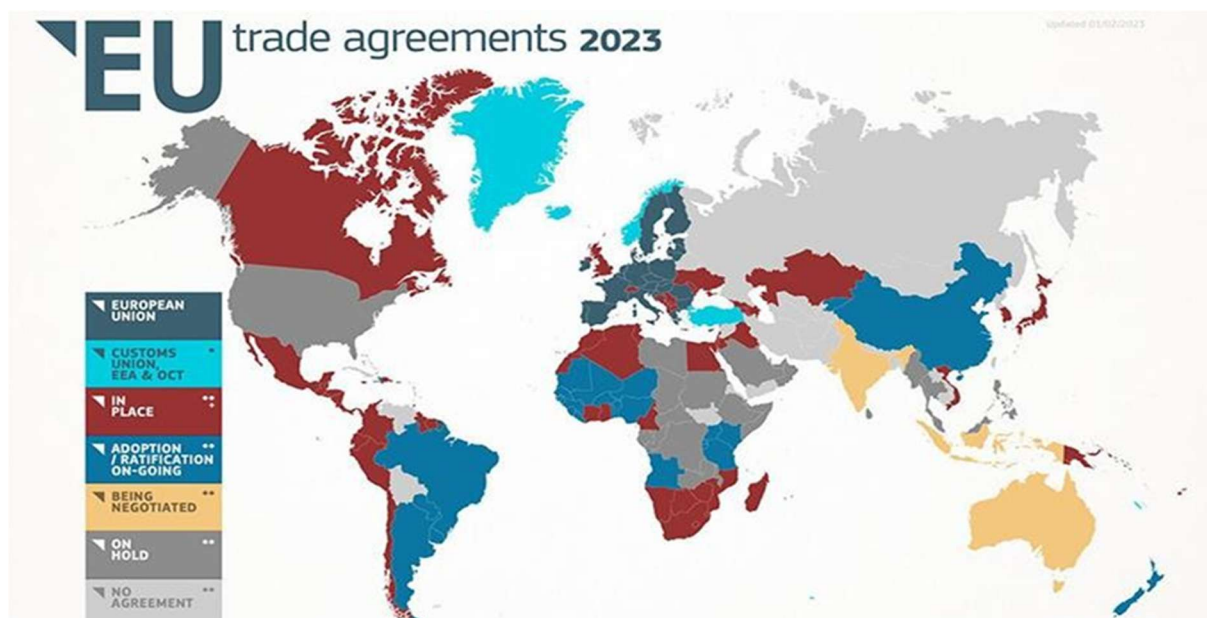
La Unión Europea ha sido reconocida como una “potencia normativa” en tanto que ha sido capaz de llevar a otras regiones sus valores, tales como democracia, promover el respeto a los derechos humanos, entre otros. Una de las estrategias que ha implementado para ello han sido los acuerdos con terceros países, por un lado, se establecen ciertos requisitos a través de cláusulas que implican la aceptación no sólo de los temas para la liberalización del comercio, sino que en su mayoría requieren de los países socios el compromiso por el respeto de valores como los ya mencionados. Un ejemplo muy claro para los mexicanos fue la “cláusula democrática” (Covarrubias, 2022) que solicitaron los europeos al negociar el Acuerdo Global, ello implicaba que tras décadas de la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido dominante, se diera paso a elecciones limpias, con presencia de observadores internacionales y el respeto al resultado electoral. Ello llevó, en su momento, a una transición en el poder y a la creación de instituciones democráticas. Esa fue una práctica que la UE repitió en otros de sus acuerdos, ya fuera con cláusulas sobre democracia, derechos humanos, cuidado al medio ambiente, entre otros. Esta estrategia también le permitió promover en otras regiones el modelo de integración. A pesar de que en esto ha sido poco exitosa, si ha logrado que se creen foros que facilitan la relación birregional. Precisamente de esta dinámica emprendida por la UE es que surgieron los análisis

sobre interregionalismo híbrido, que refiere a la relación de una región con un país, y el interregionalismo puro, (Pérez Rodríguez, 2023) el vínculo bilateral entre regiones, un ejemplo de ello es MERCOSUR-UE o incluso los acuerdos firmados con países del CARIFORO o con los países africanos.

El interregionalismo en el que participa la UE no sólo implica las regiones con las que ha firmado acuerdos de libre comercio, sino que ha logrado inspirar que en otras regiones se creen foros que, si bien no constituyen un proceso de integración, logran establecer vínculos de cooperación y negociación como región con la UE, tal es el caso de la CELAC.

Tras el recuento que se realizó anteriormente se puede considerar que la UE tiene presencia en la mayor parte del mundo, de hecho, el siguiente mapa nos da cuenta de ello.

Figura 2. Presencia de la UE en el mundo.



Fuente: <https://enterprise.gov.ie/en/what-we-do/trade-investment/free-trade-agreements/>

Al revisar el desarrollo de los acuerdos que la UE ha establecido con terceros países, es evidente que el mayor número de acuerdos y negociaciones se han realizado en el siglo XXI, y es pertinente

recordar que en lo que va de este siglo, la Unión Europea se ha enfrentado a retos que han llevado a algunos analistas a hablar del riesgo de desintegración. La crisis del Euro, el crecimiento de partidos populistas y la salida de Reino Unido (Brexit), decidida por el referéndum de 2016, fueron la base para que se planteara la idea de que posiblemente otros países como Grecia o Francia pudieran tener interés en abandonar el proceso de integración, pero no fue así, la complicada salida de Reino Unido y la evidencia de la interdependencia económica y social de los miembros de la UE hicieron que incluso los discursos de los líderes populistas modificaran su planteamiento con respecto a la UE, de proponer su desaparición a plantear reformas.

En la siguiente tabla se puede apreciar de manera muy sintética las crisis a las que han tenido que enfrentarse los países miembros de la Unión Europea:

Tabla 2.

Crisis	Causas		Año
	<i>Internacional</i>	<i>Interna</i>	
Terrorismo	X		2004-2018
Financiera	X		2008
Euro		X	2008-2012
Auge del populismo		X	2012- a la fecha
Refugiados	X		2015-2017
<i>Brexit</i>		X	2016
OTAN (1ª. Administración de Donald Trump)	X		2017-2021
Pandemia COVID	X		2020-2021
Guerra ruso-ucraniana	X		2022- a la fecha
Guerra arancelaria (2ª. Administración de Donald Trump)	X		2025- a la fecha

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de los retos que ha tenido que enfrentar y resolver la UE ha continuado su dinámica hacia el exterior. Incluso, su relevancia es tal que en los lineamientos establecidos por la Comisión de Ursula von der Leyen para el periodo 2024-2029 se establece al comercio exterior como uno de

los pilares para la consolidación de una Europa Global, que busca obtener el mayor provecho de sus relaciones con el exterior. (Leyen, 2024).

Sin embargo, no puede dejarse de lado que las crisis que se han presentado han obligado a la Unión Europea a buscar estrategias para resolver y solucionar, en conjunto con cada uno de los Estados miembros, los retos que se le han presentado. Como ejemplo está la guerra ruso-ucraniana que ya había generado tensiones en la región, por lo que se empezó a dar mayor énfasis en la seguridad, en crear estrategias que hagan menos dependiente a la UE de la OTAN, pero la segunda administración de Trump ha desencadenado una guerra comercial a causa del alza de arancel que estableció desde el mes de abril de 2025, lo que vuelve a constituir un reto para la Unión Europea, ya que la sociedad y confianza entre Estados Unidos y la Unión Europea ha sufrido un nuevo golpe. Si bien Estados Unidos es uno de los principales socios comerciales de la UE, la diversificación que esta región tiene gracias a los acuerdos que ha establecido, le permiten tener cierta flexibilidad para adecuar o redirigir sus exportaciones. Sin que ello signifique que no se verá afectada por la guerra comercial desencadenada por Donald Trump.

El siguiente cuadro permite visualizar la situación de la UE con respecto al comercio internacional:

Tabla 3

Principales socios comerciales de la UE		
<i>País</i>	<i>Porcentaje del comercio de la UE</i>	<i>Característica</i>
EE.UU.	17%	Principal destino de las exportaciones de la UE
China	15%	Principal origen de las importaciones de la UE
RU	10%	Principal socio en servicios
Suiza	6%	
Turquía	4%	

Noruega	4%	
Resto del mundo	44%	

Fuente: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_es#:~:text=Comercio:%20la%20UE%20es%20el,registran%20las%20ratios%20m%C3%A1s%20bajas

Como se aprecia en el cuadro anterior, existe una diversificación del comercio de la UE en el mundo, sin que con eso se demerite la participación que tiene Estados Unidos como socio comercial. Pero resalta la participación de China con un 15%; país con el que tiene pendiente la ratificación de un acuerdo de inversión y con el cual, a partir del alza de aranceles impuestos por la administración estadounidense, se ha perfilado un posible acercamiento entre China y la UE. (Comisión Europea, Compte rendu de l'entretien téléphonique entre la présidente el le Premier ministre chinois, 2025)

De todo lo que se ha mencionado, se puede señalar que la UE ha tenido, a pesar de los retos que ha debido enfrentar en los años que siguieron la desintegración del bloque socialista y el fin de la Guerra Fría, una dinámica participación en el exterior, trascendiendo su área de vecindad; tanto en el ámbito comercial como de cooperación. Además de ser reconocido como el mayor donante de cooperación al desarrollo, cuenta con un formato de Acuerdo de Asociación Económica que incluye el apoyo al desarrollo de los países con los que establece este tipo de acuerdo, por lo que podemos encontrar entre los países signatarios de esta modalidad a los países ACP, especialmente del Caribe y África (Véase Anexo). Como ya se mencionó, estos acuerdos también han sido un mecanismo para promover valores y políticas insignia de la UE como el respeto a los Derechos Humanos, instituciones democráticas sólidas, cooperación y valores liberales en el mundo.

Desafortunadamente, las crisis que ha tenido que enfrentar también han generado una mala imagen de la UE a través de los titulares y los medios de comunicación. La crisis de refugiados que se

desencadenó por los riesgos que tomaban los desplazados por la guerra en Siria, la salida de Reino Unido y la evidencia de la dependencia de la OTAN para su seguridad han alimentado la perspectiva de una Europa debilitada y que cuenta con pocas herramientas para enfrentar la situación en la que se encuentra. Sin embargo, después de todo lo que se ha presentado, es pertinente reconocer que, a pesar de la situación, y particularmente la guerra de aranceles desencadenada en la segunda administración de Donald Trump, la UE cuenta con socios y espacios de acción que le pueden permitir cierto margen de acción.

4 Presencia de la UE a través de la cooperación internacional

Otro de los espacios en los que la UE ha desarrollado estrategias para tener presencia en el exterior es la cooperación. Al respecto, ya ha sido reconocido como el mayor donante al desarrollo y en años recientes, especialmente después de la pandemia por COVID de 2020, estableció un nuevo mecanismo Global Gateway además de Europa Global: Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional el cual cuenta con un presupuesto de 79,500 millones de euros para el periodo 2021-2027, asignando montos determinados a diferentes proyectos y regiones para el desarrollo y la atención de temas como derechos humanos y democracia; paz, estabilidad y prevención de conflictos, entre otros. La siguiente tabla ilustra la distribución de los recursos:

Tabla 4.

Europa global: Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional Asignación 2021-2027 (millones de euros)	
Asignación global	79,500
Programas temáticos (DDHH, democracia; paz, estabilidad y prevención de conflictos, y desafíos mundiales)	6,360
Programas regionales	60,380
*Vecindad	19,320

*África subsahariana	29,180
*Asia y Pacífico	8,480
*América Latina y el Caribe	3,390

Fuente: Comisión Europea, *Europa Global: Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional*, en línea:
https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en

De igual manera, Global Gateway, es otro instrumento creado como una estrategia para apoyar y desarrollar infraestructura en los ámbitos digital, energético y de transporte, así como contribuir al fortalecimiento de los sistemas de salud, educación e investigación en el mundo, y con ello enfrentar los retos mundiales como cambio climático, la seguridad sanitaria, promover la competitividad y asegurar las cadenas de producción y suministro en el mundo (Comisión Europea, 2021). Cabe señalar que este mecanismo de ayuda se creó después de la pandemia por COVID, por lo que considera las cadenas de suministro como un elemento relevante a asegurar. Entre los ámbitos en los que se enfoca este mecanismo destacan, como ya se mencionó el digital, que contempla el desarrollo de internet abierta y segura; además del cuidado del medio ambiente apoyando inversiones para lograr el desarrollo de energía limpia, lo que también se aplica para el apoyo al desarrollo de infraestructura de transportes; en lo que se refiere a la educación e investigación, hace énfasis en el apoyo a mujeres, niñas y grupos vulnerables (Comisión Europea, Descripción general de Global Gateway, s.f.).

La defensa y, en este caso, la promoción de los valores liberal-democráticos que caracterizan a la Unión Europea están insertos en estos mecanismos la Europa Global y Global Gateway, aunado a que como uno de los objetivos de la Comisión actual es fortalecer la política económica a través del comercio, para lo cual plantean la creación de acuerdos con socios que aseguren el acceso tanto

a recursos necesarios para el desarrollo de la tecnología actual como el fortalecimiento de las cadenas de producción y suministro. (Comisión Europea, Prioridades 2024-2029, s.f.).

La característica de Global Gateway es que tiene proyectado movilizar 300 mil millones de euros en el periodo 2024-2029. La estrategia que implementarán se basa en vincular a los Estados miembros con las instituciones financieras y de desarrollo de la Unión Europea (Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, etc.), así como buscar la vinculación con el sector privado. (Comisión Europea, 2021).

Si bien los mecanismos aquí mencionados son los que mayor campo de acción tienen en el exterior de Europa, la UE cuenta con otros mecanismos de apoyo al desarrollo como el Instrumento de Ayuda Preadhesión III, que consiste en el apoyo otorgado a países candidatos a adherirse; Horizonte Europa, dedicado a la investigación e innovación en el que se puede incorporar a miembros de terceros países, y el InvestEU. Cabe señalar que en todos estos mecanismos se ha priorizado el cuidado al medio ambiente, el desarrollo de infraestructura digital y la atención a mujeres, niños y grupos vulnerables; lo que se alinea con las propuestas de la hoy presidenta de la Comisión Europea.

Conclusiones

Como se mencionó en la primera parte del trabajo, la UE está negociando acuerdos con nuevos socios entre los que Asia y África se perfilan como socios importantes tanto para la adquisición de materias primas como el desarrollo de cadenas de producción. De tal manera que la UE está siendo clara al exponer tanto sus necesidades como sus estrategias para satisfacerlas. Si bien se puede criticar que el mecanismo Global Gateway es una estrategia que pretende generar desarrollo en

países de África, América Latina o el Pacífico, en ámbitos como red inalámbrica o transportes, su implementación reflejará también el interés de la UE en la región. Al igual que lo hacen China o Estados Unidos a través de sus propias estrategias como “La Ruta de la Seda” o bien la iniciativa de Estados Unidos, Reconstruir Mejor (Build- Back Better), la Unión Europea creó Global Gateway con fines de apoyo a los países en el exterior que requieran infraestructura, pero también hay claridad con respecto a que en el desarrollo de estos proyectos mantendrán los intereses estratégicos de la Unión Europea así como a la intención de promover los valores democrático-liberales que la distinguen desde sus Tratados fundacionales.

En este reacomodo mundial, en el que los centros de poder han ampliado su acción en el exterior a través del apoyo en infraestructura a países menos desarrollados, pero en los que encuentran beneficios en la extracción de materias primas o la conformación de aliados en otros ámbitos políticos, resulta claro que la Unión Europea tiene experiencia y un largo camino andado. Su experiencia en la firma de acuerdos con terceros países e incluso su expansión en otras regiones, la constituye en un gran jugador del interregionalismo, en el que el buen uso y comprensión del multilateralismo resulta esencial para lograr acuerdos satisfactorios para ambas partes, especialmente con la incorporación de criterios que superan lo comercial y pueden tocar temas políticos sensibles tales como la cláusula democrática o la atención a los derechos humanos, entre otros.

Sin embargo, en la actualidad hay factores que juegan en su contra, su pasado colonial, la lentitud o modificación de proyectos de infraestructura ante riesgos ambientales; la burocratización para la rendición de cuentas referente al uso de los recursos invertidos, así como nuevos elementos que se han añadido en años recientes ante el desarrollo del discurso populista y de las democracias-iliberales que cuestionan los principios que promueve la UE: democracia, libertad y cooperación;

que hoy son cuestionados ante las dificultades que el mismo sistema liberal ha encontrado en las últimas décadas y que han incrementado su desprestigio, a pesar de que aún no existe una opción o modelo alternativo claro, salvo el autoritarismo que se ha consolidado en las potencias emergentes y países populistas.

Referencias

- ACUERDOS COMERCIALES, ADUANAS Y PROTECCIÓN FRONTERIZA DE EE.UU. “*Acuerdos de libre comercio Integrales de EE.UU y otros*”, n.d.: https://www-cbp-gov.translate.goog/trade/priority-issues/trade-agreements/free-tradeagreements?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc
- LEYEN, U. V. (18 DE JULIO DE 2024). *Una Europa más fuerte en el mundo*. Obtenido de Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europeworld_en
- LEYEN, U. V. (18 DE JULIO DE 2024). *Una Europa más fuerte en el mundo*. Obtenido de Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world_en
- COMISIÓN EUROPEA. (7 DE ABRIL DE 2025). *Compte rendu de l'entretien téléphonique entre la présidente et le Premier ministre chinois*. Obtenido de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/read_25_1004
- COMISIÓN EUROPEA. (19 DE ABRIL DE 2025). *Access2Markets*. Obtenido de Comisión Europea: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/content/acuerdos-de-asociacion-economica-aac>
- COMISIÓN EUROPEA. (S.F.). *Descripción general de Global Gateway*. Obtenido de Comisión Europea: https://international--partnerships-ec-europa-eu.translate.goog/policies/global-gateway/globalgatewayoverview_en?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge#:~:text=Global%20Gateway%20is%20a%20new,research%20systems%20across%20the%20world.

- COMISIÓN EUROPEA. (S.F.). *Negociaciones y acuerdos*. Obtenido de Comercio y seguridad económica: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en?prefLang=es&etrans=es
- COMISIÓN EUROPEA. (S.F.). *Prioridades 2024-2029*. Obtenido de Comisión Europea: https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/global-europe_es
- COVARRUBIAS, A. (2022). *La cláusula democrática*. *Revista Mexicana De Política Exterior*. 63-77.
- GUÍA DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA. (2008). *Madrid, Comunidad de Madrid, España*: Red de Información de la Comunidad de Madrid.
- GÓMEZ, C. (JULIO-AGOSTO DE 2016). *Acuerdos de Asociación Económica de la UE para acceder a África Austral*. Obtenido de Empresa Global: <https://www.empresaglobal.es/EGAFI/descargas/1568707/1601149/acuerdos-de-asociacion-economica-de-la-ue-para-acceder-a-africa-austral.pdf>
- KAGAN, R. (2003). *Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*. España: Taurus.
- MARÍN EGOSCOZÁBAL, A. (2007). *Ambiciones, contradicciones y perspectivas de la política comercial de la Unión Europea*. *Revista Escuela Adiministración de Negocios*(59), 41-55.
- PDC. (2017). *Monitor de la UE*. Obtenido de Acuerdos de asociación en detalle: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dosdm4dzj?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge
- PÉREZ RODRÍGUEZ, T. D. (2023). *Interregionalismo*. En B. N. Pérez Rodríguez, *El Léxico de la Unión Europea* (págs. 235-248). México: UAM-Xochimilco.
- UNIÓN EUROPEA. (S.F.). *Datos y cifras sobre la Unión Europea*. Obtenido de Unión Europea: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_es
- WEBER, C. S. (2015). *La Euro crisis. causas y síntomas*. *Estudios Fronterizos*, 150-172.

