



Fundación
Alternativas

Informe *Iberoamérica 2023*

América Latina y Europa:
más allá de la Cumbre



POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

No.8 / 2023

Informe Iberoamérica 2023



Informe *Iberoamérica* 2023

América Latina y Europa:
más allá de la Cumbre

Marcos Criado De Diego, Daniel Gayo Lafée,
Marisa Ramos Rollon, Erika Rodríguez Pinzón,
Lorena Ruano y José Antonio Sanahuja

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe
No. 08/2023

Índice

Prefacio	8
<i>por Alicia Bárcena</i>	
Prólogo	12
<i>por Érika Rodríguez y Vicente Palacio</i>	
CAPÍTULO 1	
América Latina y la Unión Europea	22
<i>por José Antonio Sanahuja</i>	
CAPÍTULO 2	
La agenda ambiental y de transición energética	48
<i>por Lorena Ruano</i>	
CAPÍTULO 3	
La cooperación anticorrupción	68
<i>por Marcos Criado</i>	
CAPÍTULO 4	
Una nueva etapa de cooperación	90
<i>por Marisa Ramos</i>	
CAPÍTULO 5	
Relaciones económicas y comerciales	110
<i>por Daniel Gayo</i>	
CAPÍTULO 6	
La seguridad en la relación Euro-latinoamericana	134
<i>por Erika M. Rodríguez Pinzón</i>	
Biografías	160







P R E F A C I O

Me complace referirme al Informe Iberoamérica 2023 de Fundación Alternativas que se publica de cara a la próxima Cumbre Unión Europea (UE)-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que tendrá lugar el 17-18 de julio en Bruselas.

Este documento de Fundación Alternativas es una contribución para avanzar en una agenda progresista que aborde las causas estructurales de la desigualdad, la creación de sistemas de protección social universales y resilientes, la implementación de políticas fiscales equitativas, la relevancia de un pacto ecológico y ambiental efectivo que fomente inversiones productivas que generen innovación compartida y empleos dignos.

¿Qué podemos esperar de dicho encuentro?

Hoy la realidad de los países que conforman la Asociación Estratégica entre la UE y la CELAC es completamente diferente. Si bien tomaron contacto en la última Cumbre Iberoamericana en República Dominicana, prevalecieron las fracturas y las diferencias entre países y posturas.

Ambas regiones enfrentan un contexto desafiante. Ha aumentado el riesgo de fragmentación en bloques geopolíticos y económicos. América Latina y el Caribe están ante el dilema de pertenecer al hemisferio occidental o fortalecer su integración intrarregional.

Europa con desafíos inéditos, ante una agenda influida totalmente por el conflicto entre Ucrania y Rusia con una fuerte desaceleración de su crecimiento a un magro 0,1% para 2023, con gastos militares crecientes para apoyar a Ucrania lo que implica dejar atrás otras prioridades de desarrollo y con dilemas sociales para preservar su sociedad de bienestar .

América Latina y el Caribe por su parte, es hoy una región más desigual, más pobre, más endeudada, más polarizada y más desconfiada. Enfrenta múltiples crisis sufriendo los impactos del conflicto de Ucrania con altos niveles de inflación (7,7% en promedio) a pesar de que los precios de combustibles y alimentos parecen haber llegado a su límite.

El impacto de la pandemia, la crisis climática, las disrupciones en las cadenas de suministro, el endurecimiento de las políticas monetarias y el financiamiento internacional y la deuda pública y privada y baja recaudación fiscal agobian hoy día a esta región. Los riesgos económicos han aumentado junto con la incertidumbre y el desencanto social generando mayor polarización política.

La desigualdad sigue siendo el principal flagelo de la sociedad latinoamericana y caribeña, tanto de ingreso como de riqueza. Una región heredera de una cultura del privilegio, privilegios que niegan derechos. La concentración de la riqueza por las élites además predomina en sectores extractivos, lejos de lo que implica una transición sostenible. Con una economía en desaceleración, de un 4% en 2022 a 1,6%, la región enfrenta índices de pobreza en torno al 32% y pobreza extrema en 13% que afectan 201 y 82 millones de personas respectivamente y la inseguridad alimentaria impacta a cuatro de cada diez personas y la informalidad afecta al 50% de la población y los salarios han perdido al menos un 10% de su valor .

Han transcurrido más de 8 años desde que se reunieron todos los dirigentes de ambas regiones. En 2021 se encontraron los jefes de Estado de los países de América Latina y el Caribe que sustentaban las presidencias pro tempore de organizaciones regionales y subregionales. y por ello esta reunión representa la oportunidad de un compromiso y un diálogo político renovado. En conjunto cuentan con siete miembros del G-20 y pueden así influir en la configuración de una agenda global más segura, sostenible y equitativa. En consecuencia, los resultados de la concertación birregional adquieren una dimensión protagónica a la hora de discutir las nuevas formas de organizar nuestros Estados, economías y sociedades.

Por ejemplo, se requiere con urgencia un pacto ecológico global para conservar la integridad de ecosistemas críticos. América Latina y el Caribe representan el 50% de la biodiversidad mundial y esto significa que se requiere un compromiso global para preservar bosques, selvas y océanos.

Otro de los temas que requiere mayor colaboración entre ambas regiones es la implementación es la Alianza Digital acordada en 2022 entre autoridades de ambas regiones que intensifiquen la cooperación en materia de investigación, ciencia y tecnología.

En síntesis, ambas regiones pueden en verdad replantear un modelo de desarrollo que propicie una verdadera transición energética que descarbonice nuestras economías y que garantice los derechos humanos.

El encuentro de julio debe abordar una rica agenda de temas birregionales y mundiales y será una ocasión para subrayar la importancia de la cooperación entre la Unión Europea y la CELAC, signada por la complejidad y la rapidez de los cambios tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y culturales en marcha.

Al presentar este documento comparto plenamente la convicción de que, para la tarea de construir sociedades prósperas, cohesivas y sostenibles, hemos de empeñarnos en la estrategia de impulsar la igualdad como centro. La promoción de la igualdad debiera ser un rasgo distintivo de la estrategia de integración regional de CELAC y como norte de cooperación con Europa.

La Fundación Alternativas es en este sentido un gran bien público para ambas regiones y por ello damos la bienvenida a sus propuestas para suscitar iniciativas orientadas a construir confianza entre los ciudadanos en sociedades cada vez más bipolares. ¡Es urgente!

Alicia Bárcena
Ex Secretaria Ejecutiva de CEPAL
Embajadora de México en Chile

15 DE ABRIL DE 2023



Prólogo: Mas allá de la cumbre

por Érika Rodríguez y Vicente Palacio

Hay Cumbres que representan grandes oportunidades. La Cumbre Unión Europea - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de jefes de Estado y de Gobierno se celebra en Bruselas los días 17 y 18 de julio de 2023. Tiene lugar ocho años después de la última gran Cumbre euro-latinoamericana de 2015. El escenario es el mismo: Bruselas. Pero esta vez, como suele decirse, es diferente, y marca una diferencia importante.

Esto es así en el caso de España, que continúa siendo el valedor y el principal motor de la interlocución entre Europa y América Latina y Caribe, y que ha puesto mucho esfuerzo en visibilizar la importancia de la región en su Presidencia del Consejo de la Unión Europea en la segunda mitad de 2023. España ha invertido mucho capital político y diplomático en este hito, así como en otro anterior - la Cumbre Iberoamericana de Santo Domingo de marzo - estableciendo unas prioridades y una conexión mas estrecha de lo iberoamericano con Europa, en particular con la Cumbre en Bruselas. Transición energética; Carta digital iberoamericana; el impulso a una mayor y mejor financiación de los países de renta media; o el fomento de un dialogo político franco y directo entre gobiernos, fueron elementos importantes de la cumbre de marzo. Estos serán igualmente elementos centrales - si

bien a una escala mucho mayor: más de mil cien millones de personas y el 25 % del PIB mundial - del encuentro entre los 61 estados de ambas regiones.

Esta vez también es diferente para la UE, que a raíz de la pandemia y de la crisis energética, social y económica tras la guerra de Ucrania, está inmersa en un proceso de re-configuración. A ello se añaden crisis y cambios de gobierno en países clave como Francia, Alemania, o Italia. Desde el punto de vista geopolítico, un eje de países del Este toma nueva relevancia frente al eje franco-alemán tradicional y los países del sur mediterráneo. La consecuencia más directa de esto es el riesgo de un desplazamiento de recursos y de atención europea desde una emergente Latinoamérica - núcleo imprescindible de un Occidente ampliado y foco del desarrollo sostenible - hacia otras latitudes y otros dossiers. Una tendencia que España puede y debe intentar revertir con toda su capacidad para darle a la región latinoamericana la dimensión que merece.

También, claro está, este momento es diferente para América Latina y Caribe, que aproximadamente desde 2018 a esta parte, ha vivido turbulencias y cambios muy importantes. De un lado, los estragos de la COVID, o los impactos energéticos y de alimentos, o la inflación, a raíz de la guerra en Ucrania. Son muchos los programas e iniciativas que se están orientando a abordarlos.

De otro lado, igualmente relevantes, son los cambios políticos en la región de los últimos dos años: el Chile de Boric, la Colombia de Petro, la Honduras de Xiomara Castro, o el Brasil de Lula. Asistimos a las rectas finales de las turbulentas administraciones del México de López Obrador, o la Argentina del presidente Fernández. O a la estabilidad conservadora en Uruguay y Paraguay, los otros socios del MERCOSUR. En cuanto a Centroamérica, requeriría invertir por parte europea mucho más capital político - y no solo condenas a sus gobiernos - y más recursos, para salir del círculo vicioso de la marginalidad y la polarización. Hay nuevos polos de conflictividad en El Salvador, un deterioro en la Nicaragua de Ortega, o un estancamiento en la relación con Cuba. Y como contraste, un factor muy positivo a destacar: cierta tendencia a

la normalización del proceso de paz en Colombia unido a un tímido avance hacia una apertura democrática en la Venezuela de Maduro. Ambas representan dos caras vecinas de una misma moneda, que favorece un nuevo clima político en toda la región. De manera muy general, podría decirse que pese a los retrocesos y bloqueos, el nuevo ciclo “progresista” estaría favoreciendo un cierto sentido de recuperación de lo regional y de convergencia de agendas - más palpable a raíz del retorno de Lula, con un “revival” en el Cono Sur, y en menor medida en el resto.

De todas formas, la Cumbre UE-CELAC de Bruselas no ocurre en un vacío. Otros hitos bi-regionales, de tanteo mutuo y avances concretos, han tenido lugar desde 2015, poniendo de manifiesto concordancias y discrepancias, pero también rescatando una gran ambición que está por concretarse. Es el caso de la Reunión informal UE-CELAC del diciembre de 2020 en Berlín; la tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE en Buenos Aires de octubre de 2022; o muy especialmente, la propia VII Cumbre CELAC de enero de 2023, también bajo presidencia pro-tempore argentina.

Se habla mucho de “poli-crisis”: hambre, pobreza, estancamiento económico, crisis climática, guerra. Frente a ello, las mayorías de Europa y América Latina y Caribe pueden coaligarse para una defensa integral y honesta de la democracia - vinculándola al desarrollo sostenible; para la cooperación institucional - parlamentos, judicatura, administraciones públicas -; para las alianzas en el ámbito digital y de las energías renovables; para el impulso a acuerdos de asociación de última generación con Chile, Mercosur, México, donde está en juego la satisfacción de los intereses de cada parte, pero también un modelo abierto de comercio en un momento de cierto nacionalismo económico; o para una mayor cooperación en seguridad, desde capacidades militares defensivas hasta la seguridad ciudadana.

A partir de aquí, habría al menos tres aspectos importantes a tener en cuenta de cara a la Cumbre. Primero, que es preciso tener muy claras las prioridades sobre aquello en que se puede avanzar a nivel bi-regional, y sobre lo que pertenece más bien a un ámbito regional

o nacional. Segundo, que es necesario poner en práctica desde Europa un tratamiento diferenciado por países y sub-regiones - baste mencionar al gigante brasileño, o a la maltrecha Centroamérica. Y tercero, lo bi-regional se debe articular con lo global. Poner a Latinoamérica en el mapa - vía BRIC's, el G-20, el Sur Global, etc - necesita de una mayor implicación de los europeos - aún bastante "eurocéntricos" en nuestra aproximación a Latinoamérica, a la par que algo desorientados respecto a nuestra "autonomía estratégica". A este respecto, un elemento fundamental de la ecuación euro-latinoamericana será delimitar bien la relación de ambos socios con la actual administración - y la próxima - de Estados Unidos.

Sin embargo, al mismo tiempo resulta obvio que nos equivocáramos si voláramos demasiado alto, y pusiéramos todo el énfasis en el encuentro bi-regional de Julio. La cooperación bi-regional es un factor muy importante. Pero no lo es todo. Con el título elegido para la edición de 2023, "Informe América Latina y Europa: más allá de la Cumbre" hemos querido significar la necesidad de un trabajo continuado, a nivel local, nacional y regional, y sobre asuntos muy concretos, de base. Europeos y latinoamericanos deben tener claro que, como suele decirse, no se debe "empezar la casa por el tejado". Un asunto básico es la emergencia social: la persistencia de bolsas de pobreza - que afecta a un tercio de los latinoamericanos - o la creciente desigualdad. Hacer de una fiscalidad justa en la región una prioridad ciudadana, es un objetivo insoslayable. Igual puede decirse de otra grave carencia social: la inseguridad ciudadana que afecta a millones a resultados del crimen organizado y la corrupción de ellas instituciones. Otros asuntos apuntan más alto: la conveniencia de articular un soporte institucional euro-latinoamericano más estable, inspirado en los logros adquiridos por la secretaría general iberoamericana en las tres últimas décadas.

El éxito o fracaso de todo lo anterior - al fin y al cabo, la materialización de un modelo socio económico y medioambiental, de un nuevo contrato - puede entenderse desde una visión más amplia. Gobiernos y sociedades de Europa y Latinoamérica deben hablar mucho mas, para encontrar su propio espacio geopolítico, su propia "auto-

nomía” en relación a nuevos actores que están marcando el paso, como son China - en la ruta de la Seda, en la tecnología y el comercio -; Rusia - en lo comercial, o lo securitario -; u otras economías emergentes, véase India. La UE y América Latina y Caribe corren el riesgo de quedar descolgadas en el nuevo escenario de re-globalización que están impulsando Washington y Beijing. Será preciso crear las condiciones objetivas y ejercer un gran liderazgo para que España y Europa mantengan el pulso político de su relación con América Latina o Caribe. De lo contrario, otros ocuparán esos espacios.

En definitiva, la cumbre UE-CELAC supone una gran oportunidad para intensificar la relación política entre Europa y América Latina y Caribe y situar la alianza bi-regional en el nuevo mapa geopolítico tras la pandemia o la guerra de Ucrania. Nos referimos a un diálogo político más fluido, unas relaciones comerciales e inversiones más intensas, o una cooperación renovada que incluya las transiciones digital y ecológica. ¿Qué planteamiento deberían llevar España y la UE a la Cumbre? ¿Qué podemos esperar del encuentro en Bruselas, y qué líneas de acción estratégicas deben constituir nuestra prioridad antes, durante, y después de la Cumbre? Estas son algunas de las cuestiones a las que tratamos de aportar nuevos elementos con el Informe Iberoamérica 2023 de Fundación Alternativas: “América Latina y Europa: más allá de la Cumbre”. Para ello hemos contado con contribuciones de importantes expertos-as, del siguiente modo.

En el primer capítulo José Antonio Sanahuja aborda la interrupción del diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) y su nuevo relanzamiento tras grandes cambios en el sistema internacional. El artículo destaca la necesidad de una relación política renovada entre las dos regiones, basada en los principios de la autonomía estratégica y los valores democráticos, para enfrentar los desafíos del siglo XXI, incluidas las crisis de la globalización, el Antropoceno y una nueva revolución tecnológica. El autor sugiere intensificar el diálogo político de alto nivel, modernizar y completar la red de acuerdos comerciales y de asociación, buscar líneas de alianza en torno a prioridades compartidas y colaborar

en la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos. Asimismo, señala la necesidad de combinar la apertura comercial con estándares ambientales, sociales y de gobernanza más estrictos y asegurar que los proyectos de inversión respondan a las demandas y necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos hacia una economía más sostenible, digital e inclusiva.

Lorena Ruano, profundiza justamente en la cuestión del desarrollo sostenible y las complementariedades que se producen entre las dos regiones para fortalecer su asociación ante la transición económica y el desafío del cambio climático. La autora, también señala los desafíos a las sinergias posibles, entre ellas la fragilidad de la seguridad jurídica en América Latina; la competencia de China y Estados Unidos por los recursos; el riesgo de una nueva ola extractivista que provoque degradación ambiental y social; el aumento de los costes de entrada al mercado europeo para los exportadores latinoamericanos provocados por el Pacto Verde Europeo y finalmente, la dificultad de lidiar con una región cuya posición internacional en el tema se presenta frágil y fragmentada.

Otra de las dimensiones indispensables en las que puede elaborarse la relación es en la lucha contra la corrupción. Marcos Criado analiza este desafío en desde tres perspectivas: la del impacto sobre el consenso internacional anticorrupción del nuevo contexto geoestratégico, la de la amenaza que supone la corrupción en un entorno de declive democrático como el que se produce en Iberoamérica y la del perfil propio que ha adoptado la cooperación anticorrupción birregional utilizando modos e inspiraciones de la cooperación al desarrollo contemporáneo. EL autor señala, además que la nueva fisonomía de la corrupción exige fortalecer el ámbito de la cooperación internacional y el establecimiento de nuevas prioridades.

De cara, concretamente a la próxima Cumbre UE CELAC en julio de 2023, Marisa Ramos analiza la renovación y la intensificación de la relación, discutiendo los desafíos y riesgos que deben abordarse, así como las diferencias en las prioridades y las asimetrías en el impacto de los problemas compartidos. El artículo destaca la importancia de distinguir entre problemas globales, problemas compar-

tidos y problemas comunes en el contexto de la cooperación birregional entre Europa y América Latina y concluye en la necesidad una agenda de cooperación renovada e innovadora para abordar los complejos desafíos que enfrentan ambas regiones.

En materia de economía y comercio, Daniel Gayo analiza las relaciones económicas y comerciales entre la UE y ALC, revisando los retos actuales de sus flujos comerciales, de IED y de cooperación internacional entre ambas regiones. Sobre esta base, señala ámbitos que pueden contribuir a impulsar la agenda socioeconómica y prioridades estratégicas birregionales en el marco de una valiosa oportunidad histórica para revitalizar la asociación entre la UE y ALC.

Finalmente, se analiza la seguridad en el marco de la relación política y de cooperación. En este caso, se analizan el desafío de la seguridad ciudadana y la forma en la que Europa lo ha asimilado en sus estrategias regionales y de cooperación. También analiza el posicionamiento diferencial con respecto a la consideración a las amenazas a la seguridad, para finalmente señalar las enormes posibilidades de que un dialogo amplio sobre seguridad y democracia ayuden a mejorar la asociación regional y, sobre todo, potencien la relevancia de Europa en la agenda social latinoamericana.







1

América Latina y la Unión Europea

Oportunidades, riesgos y necesidad
de una relación renovada

por JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

El objetivo principal de este artículo es analizar como la UE y ALC pueden desempeñar un papel crucial en la recuperación pospandemia y la "triple transición" hacia una economía más sostenible, digital e inclusiva.

Partiendo del análisis de la interrupción del diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) desde 2015,

24~25



debido a diversos factores el artículo destaca la necesidad de una relación política renovada entre las dos regiones, basada en los principios de la autonomía estratégica y los valores democráticos, para enfrentar los desafíos del siglo XXI, incluidas las crisis de la globalización, el Antropoceno y una nueva revolución tecnológica.

Con este fin, se plantea la necesidad de intensificar el diálogo político de alto nivel, modernizar y completar la red de acuerdos comerciales



y de asociación, buscar líneas de alianza en torno a prioridades compartidas y colaborar en la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos. Asimismo, se enfatiza la necesidad de combinar la

apertura comercial con estándares ambientales, sociales y de gobernanza más estrictos



26~27

y asegurar que los proyectos de inversión respondan a las demandas y necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos.



PALABRAS CLAVE: Pospandemia, economía sostenible, globalización, Unión Europea, América Latina y el Caribe.



1. DOS REGIONES Y UNA RELACIÓN INTERREGIONAL EN SUSPENSO

El diálogo político regular y la cooperación en distintos ámbitos con los principales actores internacionales son elementos que definen a la Unión Europea (UE), más allá de sus Estados miembros, como un verdadero actor global. En el marco de las relaciones exteriores de la UE, esa actividad se despliega a través de distintos canales: de manera individualizada con los principales socios estratégicos (diálogos bilaterales entre la UE y Estados Unidos, China, Canadá o Japón); a través de la política de vecindad, en aras de la estabilidad de su entorno geográfico más inmediato; y, con el resto del mundo, se ha optado por el interregionalismo; esto es, por relaciones región a región en las que la UE privilegia la interlocución con organizaciones o mecanismos de concertación regional, a través de las cumbres de jefes de Estado y de gobierno entre la UE y la Unión Africana, el proceso euromediterráneo, las cumbres UE-Asia (proceso ASEM), o, en el caso que nos ocupa, las cumbres entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este mecanismo es compatible con relaciones bilaterales con países de mayor trascendencia –por ejemplo, las “asociaciones estratégicas” que la UE ha establecido con México y con Brasil–, y diálogos subregionales específicos con los grupos de integración de Latinoamérica y el Caribe, como el Mercosur, el Sistema de la Integración Centroameri-

cana (SICA), o la Comunidad andina de Naciones (CAN) (Söderbaum y Hettne, 2005; Domínguez, 2015).

Estas relaciones se explican a partir de una agenda de intereses específicos, pero también han tenido una visible dimensión normativa: el interregionalismo puede explicarse como expresión de lógicas funcionales de priorización y organización de agendas, o de equilibrios de poder, en busca de la diversificación de relaciones y una mayor autonomía relativa de las partes. Pero el interregionalismo es también la expresión de una visión normativa. De matriz cosmopolita, en la que los grupos regionales se configuran como componentes modulares (*building blocks*) para definir las reglas y las agendas de la gobernanza global a partir de afinidades ideacionales y de identidad, y de valores compartidos (Roloff, 2006; Sanahuja 2007; Torres y Daza, 2023).

En ese contexto, que el diálogo político birregional entre la UE y CELAC haya estado interrumpido y en suspenso desde 2015 es preocupante y, desde luego, bastante anómalo. Se han mantenido las acciones de cooperación y las negociaciones comerciales han seguido su curso, pero desde ese año no ha sido posible celebrar un encuentro de jefas y jefes de Estado y de gobierno, al no haberse convocado en 2017 la cumbre que ese año debería haber organizado la presidencia pro-témpore de CELAC. Ahí radica, justamente, una de las razones de esa interrupción. En diciembre de 2020, con motivo de la pandemia, solo pudo

celebrarse una conferencia ministerial virtual, y lo que tenía que haber sido una cumbre birregional en 2021 —esa era la aspiración inicial— al final se vio reducida a una modesta reunión virtual de presidencias pro-témpore de organismos regionales en diciembre de ese año.

El interregionalismo exige, como premisa básica, un mínimo de cohesión y agencia de cada uno de los grupos regionales implicados, lo que Bretherton y Vogler (2006) llaman la “condición de actor” o *actorness* de un grupo regional. Esos mínimos no se han dado en CELAC debido a la crisis de ese grupo de concertación, y, en general, del regionalismo latinoamericano, a causa de las fracturas políticas e ideológicas entre los países del denominado “bloque bolivariano”, y un proceso de contestación, igualmente ideologizado, por parte de nuevos gobiernos liberal-conservadores y de derecha en países clave de América Latina. Hito clave de ese proceso, aunque no el único, es la decisión del gobierno de Jair Bolsonaro por la que Brasil dejaba de ser partícipe de CELAC para evitar así coincidir con los gobiernos de Venezuela, Cuba o Nicaragua (Sanahuja, 2022b). Este factor es clave para explicar la interrupción del diálogo político entre ambas regiones.

2. UN ESCENARIO DE CRISIS E INTERREGNO

En cualquier otro momento la falta de diálogo político entre la UE y CELAC habría tenido importantes costes, pero

cabe inferir que en este periodo son aún mayores. El sistema internacional está atravesando una etapa de crisis sistémica, que pone en tensión sus bases materiales y sus instituciones y normas, tanto las de carácter constitutivo como regulatorio. La crisis de la globalización y del orden internacional desafía las estructuras sociales y económicas tanto en la UE como en América Latina y el Caribe, y reclama a ambas una redefinición de los patrones y estrategias de inserción internacional, de las políticas exteriores y de desarrollo de todos los actores, y de sus asociaciones y vínculos internacionales.

Para describir ese escenario ha empleado el término “policrisis”. Alude a una realidad de crisis simultáneas, que se retroalimentan negativamente entre sí, y que exigirían una respuesta global y omnicomprensiva, pero que, por efecto de la crisis misma, no es posible plantear (Morin y Kern, 1999: 74; Tooze, 2022). Siendo un término sugestivo, su utilidad analítica es limitada al no remitir a un análisis causal que problematice los factores estructurales que darían origen a esas crisis simultáneas, y eludir la cuestión del poder. Al menos desde la crisis financiera de 2008, el sistema internacional en el que se insertan la UE y América Latina atraviesa, más bien, una crisis de la globalización, entendida ésta como la estructura hegemónica que ha dado forma al orden internacional en las últimas décadas. Se trataría de una verdadera “crisis orgánica”, en el sentido gramsciano del término, en la que el orden hegemónico antes vigente se tor-

na disfuncional y se ve crecientemente contestado. Ello daría origen a una larga etapa de “interregno” –otra expresión utilizada por ese autor– en la que “lo viejo no termina de morir y lo nuevo no puede nacer”, y en la que aparecen fenómenos políticos “mórbidos” que antes eran difíciles de imaginar, como la aparición de nuevos autoritarismos, o de apuestas geopolíticas de alto riesgo que hacen más inseguro e inestable el sistema internacional (Sanahuja, 2017; Babic, 2020; Sanahuja, 2022b).

¿Cómo caracterizar esa crisis de globalización y esa etapa de interregno? Partiendo de sus fundamentos materiales últimos, la globalización supone patrones de producción y consumo que no son universalizables, lo que determina sus límites materiales y, sobre todo, sociales y políticos. La emergencia del Antropoceno, y especialmente la emergencia climática y la pérdida acelerada de biodiversidad –una nueva “gran extinción”– comportan ya una radical redefinición de la economía, la política y los pactos sociales, tanto con las generaciones presentes como futuras. La crisis ambiental, en suma, debe ser reconocida como una crisis ecosocial que requiere de respuestas sistémicas nunca ensayadas.

A ello se suma la aparición de una nueva revolución tecnológica, cuyo alcance, aún por elucidar, está dando paso a un nuevo ciclo productivo y de reorganización de la economía política mundial. No es aventurado afirmar que, por su profundidad y alcance, es comparable a otros ciclos de *longue durée* como el fordismo,

que dio paso a un periodo de espectacular crecimiento económico y a los pactos sociales de posguerra, o el posfordismo, sobre el que se asentó el no menos extraordinario ciclo de transnacionalización productiva, ascenso de los países emergentes, y, como ilustra el caso de China, sus logros en materia de reducción de la pobreza y ampliación de clases medias en el mundo en desarrollo. Como en momentos anteriores, los avances tecnológicos generan cambios profundos en las relaciones entre el Estado, el capital y el trabajo, que también ponen en cuestión los pactos sociales vigentes. Aunque hay grandes diferencias por países, cabe identificar algunas tendencias sociales comunes, en cuanto a demandas crecientes de protección al Estado frente a la incertidumbre laboral, la precariedad, las desigualdades y la inseguridad vital, y la merma de oportunidades para la siguiente generación, y también desafección y desconfianza en ascenso ante las instituciones y las elites, como ponen de relieve las encuestas sobre satisfacción y confianza en la democracia que se elaboran en ambas regiones.

Estos procesos, que reflejan cambios de alcance sistémico, se han visto agravados o acelerados por coyunturas críticas cuya temporalidad y alcance remiten a lo inmediato. Al menos cabe citar tres de esas “crisis dentro de otra crisis”: en primer lugar, la crisis financiera de 2008, que mostró los límites de un capitalismo altamente transnacionalizado y financiarizado, que tras más de una década de intervenciones masivas de los bancos centrales no termina de

ser resuelta. En segundo lugar, la pandemia del COVID-19. Si bien esta se presenta como un choque exógeno, debe entenderse también como expresión de riesgos globales, que a su vez se ven agravados por las condiciones socioeconómicas preexistentes, y por la debilidad del multilateralismo y las organizaciones internacionales para orquestar la acción colectiva. En tercer, lugar, la invasión rusa de Ucrania, una guerra insólita, cuyo origen y desarrollo ha estado lleno de acontecimientos inesperados, de desenlace incierto y de efectos globales –inflación, escasez, disrupción de cadenas de suministro, entre otros–, que puede ser considerada una verdadera “guerra de interregno”. Por ello ilustra, de manera extrema, la erosión del orden internacional vigente y el mayor riesgo geopolítico de esta etapa (Rodríguez Pinzón, 2022).

¿Por qué es relevante caracterizar este escenario? Comporta retos societales de alcance histórico y una respuesta transformadora de las estructuras económicas y sociales, de forma que sean sostenibles y justas, a través de la renovación del contrato social. Esto último es condición necesaria, además, para sostener y revitalizar la democracia, de manera que sea justa e inclusiva y responda así a expectativas y demandas insatisfechas. Ambas regiones, con distinta intensidad, están trazando y ensayando las políticas con las que el interregno habrá de enfrentarse (Pezzini, 2022).

Tras la crisis del euro, la Comisión Juncker ya había reconocido en 2016

esos retos al proponer “una Europa que proteja”. Pero ese llamado no dio lugar a una respuesta estratégica ni frente al reto productivo basado en la automatización y la digitalización, ni al reclamo de las sociedades europeas en materia de protección social. Por otro lado, el avance de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios mostraban también que la necesaria renovación del contrato social debía incluir la emergencia climática. No es hasta el nuevo ciclo político en las instituciones de la UE, en 2019, que se trató de responder a esos retos a través de dos ejes de cambio: el Pacto Verde Europeo y la búsqueda de “autonomía estratégica”. El Pacto Verde Europeo deja atrás el enfoque sectorial de la política ambiental y del clima para convertirse en la matriz económica y social de la UE en su conjunto. Es un acuerdo político entre socialdemócratas, centroderecha, liberales y verdes, basado en la asunción de la agenda ambiental, de un nuevo modelo productivo e industrial, centrado en la descarbonización y la sostenibilidad, y del compromiso con la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de la ultraderecha.

Lejos de haber supuesto un retroceso sobre esas metas, la pandemia y la guerra de Ucrania han sido un acelerador del cambio, al exponer la vulnerabilidad de la UE ante la irrupción de crisis sanitarias y de la geopolítica en las cadenas de suministros, rápidamente subordinadas a lógicas securitarias y de poder, e incluso susceptibles de uso como herramienta

“

América Latina y Europa,
con distinta intensidad, están
trazando y ensayando las
políticas con que las que habrá de
enfrentarse el interregno.”

– PEZZINI, 2022



coercitiva (*weaponisation*) (Pisani-Ferry, 2021). Así, la respuesta de la UE a la pandemia, a través del programa de recuperación transformación y resiliencia, del endeudamiento común, y de los recursos de *NextGeneration EU*, apunta en esa dirección transformadora. Con ello, la UE asume que se ha entrado en una nueva fase de desglobalización y repliegue de las cadenas productivas, por causas tanto tecnológicas como geopolíticas. Opta por una estrategia de crecimiento y creación de empleo que no renuncia a las exportaciones, pero estará más centrada en el propio mercado interior. Ese modelo habrá de ser más resiliente ante disrupciones de las cadenas de suministro globales y, con ello, contribuirá a la autonomía de la UE como actor global. La invasión de Ucrania, finalmente, ha hecho converger tres lógicas para acelerar la transición ecológica en favor de las energías renovables: la de sostenibilidad ambiental; la de competitividad, ante las tensiones inflacionarias de los combustibles fósiles; y la de seguridad y autonomía estratégica (Sanahuja, 2022a).

América Latina, por su parte, también sale de la pandemia con mayor vulnerabilidad ante el nuevo golpe que supone la guerra de Ucrania y sus consecuencias económicas y sociales, con un espacio fiscal reducido y mayor endeudamiento. Esto ocurre, además, en una región de “sociedades enojadas” (Resina, 2020), en la que ya existía un elevado grado de descontento e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y las políticas públicas, desconfianza

ciudadana en las instituciones y crisis de representación, cuestionamiento de la captura de las políticas por parte de las élites, y deterioro de la esfera pública y la deliberación democrática (Corporación Latinobarómetro, 2021). Sin respuestas adecuadas, se agravarán las fracturas sociales, lo que complica la reformulación del contrato social, abonando el terreno para el ascenso de fuerzas autoritarias y de revueltas sociales.

La pandemia también ha mostrado la profundidad de la crisis de las organizaciones regionales, y el retraimiento o ausencia de México o Brasil, tradicionales líderes regionales. Todo ello reduce la agencia y capacidad de la región como tal en un escenario de mayor tensión geopolítica global, en el que a menudo se asume que los actores clave para un futuro de competencia estratégica, económica y tecnológica, y para la gestión de crisis regionales, más que Europa, serán China y Estados Unidos (González *et al.*, 2021; Schenoni y Malamud, 2021).

Así, para América Latina la recuperación pospandemia significa también impulsar una recuperación socioeconómica inclusiva y transformadora, a través de una transición verde, productiva y digital justa, y revitalizar la democracia y la confianza ciudadana en las instituciones para reconstruir el contrato social. Como ya están planteando algunos de los nuevos gobiernos progresista de la región, recuperación transformadora, renovación democrática y cooperación e integración regional serían los componentes de una estrategia que permita

que la región pueda salir de esta crisis mejor preparada para encarar los retos societales del siglo XXI.

3. 2023: RACIONALIDAD RENOVADA Y VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA RELACIÓN BIRREGIONAL

Estos elementos son determinantes para las relaciones entre América Latina y Europa: interpelan a la racionalidad y objetivos de la relación birregional. Es necesario reevaluar los motivos de esa relación, y encontrar un nuevo o renovado argumentario o narrativa que sustente la renovación de las relaciones. Hay tres ideas fuerza sobre las que ha de descansar esa racionalidad renovada: en primer lugar, que esas relaciones deben fortalecer y ampliar conjuntamente la autonomía de ambas regiones ante un mundo de creciente rivalidad geopolítica, pero aún necesitado de gobernanza, reglas y certidumbre (Rodríguez Pinzón, 2022). Sobre esta cuestión la UE ha acuñado el concepto, aún en debate, de autonomía o soberanía estratégica (Verdes-Montenegro, 2022), y América Latina se debate entre la búsqueda de autonomía regional y el no alineamiento activo (Bywaters *et al.* 2021). Es importante precisar que para ambas regiones ello no implica un repliegue defensivo, sino la construcción de asociaciones entre socios confiables, que amplíen sus márgenes de maniobra al tiempo que contribuyen a sostener la gobernanza global.

En segundo lugar, esa asociación ha de contribuir a fortalecer la democra-

cía, la equidad y las sociedades abiertas en un momento, en ambas regiones, de gran desconfianza ciudadana y creciente presencia de fuerzas iliberales, autoritarias y de extrema derecha.

En tercer lugar, la relación birregional debiera definir estrategias novedosas de asociación económica y comercial y de cooperación para afrontar retos de desarrollo de ambas regiones, los que ya existían y los que ha generado el COVID-19, que ha supuesto un duro golpe a la cohesión social en sociedades ya marcadas por las desigualdades profundas, y que se entrecruzan. Se trata de establecer alianzas para el desarrollo que impulsen una recuperación transformadora para promover una “triple transición” societal: digital, verde y, también, social, que han de ser transiciones justas y que actúen como palanca para impulsar las metas de la Agenda 2030.

Ambas regiones son conscientes de que entre 2022 y 2023 se ha abierto una ventana de oportunidad, quizás única, para esos objetivos, aunque ello también ha planteado, como se mencionará, nuevos riesgos que pueden obstaculizarla. Por un lado, desde 2020, con la presidencia pro-témpore de México y la posterior de Argentina, América Latina y el Caribe comenzó a recuperar CELAC. Aunque autolimitada a agendas funcionales, dadas las fracturas políticas que aún existen, supone el retorno de un espacio de concertación política y una capacidad de interlocución regional con el exterior antes ausente, sin la que la relación con la UE estaba limitada de antemano. La

elección presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, y el inmediato retorno de ese país a CELAC supone el pleno restablecimiento de ese grupo regional.

En segundo lugar, la necesidad de relanzar las relaciones birregionales ya se había planteado en las instituciones europeas, con el impulso de algunos Estados miembros, especialmente España, y del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell. Ese impulso tenía en la mira el segundo semestre de 2023, en el que España ha de asumir la presidencia del Consejo de la UE, en un momento en el que se esperaban avances en la negociación de la modernización de los acuerdos de asociación de Chile y México. Respecto al Acuerdo UE-Mercosur, objeto ya de un acuerdo “en principio” de junio de 2019, se esperaba que tras la salida de Jair Bolsonaro de la presidencia de Brasil se atenuaran las objeciones ambientales que, desde la UE, bloqueaban su ratificación. En ese contexto, la invasión rusa de Ucrania, sin embargo, ha suscitado un interés renovado en otros Estados miembros, que ahora redescubren el potencial de América Latina como socio confiable en materia de energía o materias primas estratégicas. La reaparición de la tradicional visión eurocéntrica de América Latina como “Eldorado”, sin embargo, puede obstaculizar la cooperación y el diálogo en la medida que plan-

tea una visión extractivista del desarrollo y los vínculos birregionales.

Este particular alineamiento favorable de los astros lleva a la celebración, en octubre de 2022, de una conferencia ministerial UE-CELAC, por primera vez desde 2018, que tras un intenso trabajo diplomático aprueba la “Hoja de Ruta birregional UE-CELAC”¹, con un amplio programa de trabajo para revitalizar las relaciones que incluye el lanzamiento de la “Alianza Digital UE-América Latina y el Caribe”, distintos encuentros sobre medio ambiente, cambio climático, ciencia y tecnología, y otros elementos de la agenda birregional. Finalmente, la reunión de cancilleres tomó la decisión de convocar la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en julio de 2023, al inicio del semestre de presidencia española de la UE.

4. POSIBILIDADES Y LÍMITES DE UN VÍNCULO POLÍTICO RENOVADO: AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS²

Recuperar el diálogo y establecer un vínculo político más fuerte entre América Latina y la UE es hoy un imperativo para promover la autonomía estratégica de ambas regiones en un mundo más complejo, interconectado y disputado, caracterizado por la crisis de la globalización,

1. Disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/celac-eu-bi-regional-roadmap-2022-2023_en.

2. Algunos argumentos de esta sección han presentado anteriormente por el autor como conferencia de apertura del Foro de Alto Nivel del programa Eurosócial (Bruselas, 30 de junio de 2022).

la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, así como de una Rusia revisionista que no ha dudado en desencadenar una guerra de agresión que, entre otros motivos, responde también a su reclamación de reconocimiento como gran potencia. Parte de esa ecuación son las potencias en ascenso, su mayor relevancia para América Latina, comercial y financiera, y el mayor riesgo de conflictos de alcance sistémico, como ilustra la guerra en Ucrania o la creciente tensión en el Mar de China. Pero también hay una dimensión ideacional: esa nueva geopolítica promueve y se sustenta en discursos ideológicos y narrativas nacionalistas, securitarias y de confrontación, como la idea de competencia bipolar entre Estados Unidos y China o de una nueva “Guerra Fría” entre ambas. Esas descripciones o metáforas no son correctas analíticamente. En cierta manera, como se mencionó, la propia guerra de Ucrania revela la incomodidad de Rusia con ese relato. Además, no responde a los intereses ni de Latinoamérica ni de la UE quedar atrapadas en una lógica bipolar, pues las sitúan en una posición de subordinación estratégica, cuestiona su agencia al retratarlas como actores subalternos, y desalienta el compromiso hacia las instituciones y normas regionales y multilaterales y la cooperación internacional.

Esas narrativas, además, transforman la agenda. Si se asume la centralidad de esa competencia estratégica, pierden relevancia, espacio y recursos retos sociales como la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el medio

ambiente, la cohesión económica, social o territorial, o el desarrollo sostenible global. El ascenso de China es un hecho, pero si se lee en clave de bipolaridad y debilitamiento de la UE como parte del “Occidente colectivo”, puede también comportar costes para América Latina, pues también cercena sus márgenes de maniobra para una mejor inserción internacional, la autonomía regional, y su capacidad afrontar retos sociales. Menos Europa puede significar también menos América Latina en esa lógica de poder. El alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, siempre dice que la UE tiene que hablar “el lenguaje del poder”, pero en el discurso que pronunció en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2022 (Borrell, 2022a) también recordó “el poder que tiene el lenguaje” aludiendo a las narrativas para generar una racionalidad y unos objetivos compartidos y construir agencia social. Por eso es necesario contar con una narrativa común para dar sentido y orientación a su actuación conjunta en favor de una agenda de progreso compartido.

En parte, los límites a la concertación política en esta materia los puede marcar las diferentes posiciones adoptadas en torno a la guerra de Ucrania. Ambas regiones coinciden, con matices, en lo esencial: que la invasión constituye una violación de las disposiciones fundamentales de la carta respecto al uso de la fuerza, y constituye un acto de agresión; que vulnera principios básicos del orden internacional, como la soberanía

e integridad territorial y la no intervención; y que no es aceptable recurrir a la guerra de conquista para redibujar fronteras. No en vano, es en la propia América Latina donde se gestaron algunos de esos principios, hoy plenamente incorporados al derecho internacional (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022). La región, sin embargo, no acepta sanciones que no se hayan adoptado en el marco multilateral, por una cuestión de principio y también por sus posibles efectos económicos, que perjudican a la región. En nombre de la neutralidad, algunos países latinoamericanos (Argentina Colombia, Brasil) han rechazado expresamente las peticiones de líderes europeos para transferir armamento o municiones a Ucrania (Stott, 2023). Además, hay voces, tanto en las derechas más extremas como en segmentos de la izquierda de la región, que han asumido la narrativa de Rusia y China sobre la responsabilidad de la OTAN en la invasión, y cuestionan el apoyo militar que la UE y Estados Unidos han prestado a Ucrania para que ese país pueda ejercer su derecho a la legítima defensa, evitar ser arrollada militarmente, y se le imponga “la paz de los vencidos”.

El potencial conflictivo de esta cuestión pudo verse en abril de 2023. El presidente de Brasil, Lula da Silva, ha propuesto un proceso de mediación que partiría de un grupo de países “neutrales” y que, en muchos aspectos, coincide con los principios generales propuestos por China para la paz. Brasil ha respaldado las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que reclaman,

como base para la paz, el cese de las hostilidades y la retirada total, inmediata e incondicional de las tropas rusas de territorio ucraniano, conforme a sus fronteras internacionalmente reconocidas, pero al igual que China, su propuesta no contempla esa condición previa. Con motivo de la visita a Brasil en abril de 2023 del ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Serguéi Lavrov – en una gira que también incluía a Nicaragua, Cuba y Venezuela –, Lula se alineó en parte con la narrativa rusa sobre el origen de la guerra, al co-responsabilizar al gobierno de Ucrania de la invasión rusa; planteó la posible cesión de Crimea como contrapartida a la paz, y responsabilizó de la continuación de la guerra a la ayuda militar de la OTAN. Ello entra en contradicción con su posición en Naciones Unidas, ha podido erosionar sus aspiraciones como mediador, al subordinarlas a la estrategia más amplia de cuestionamiento de Occidente de los BRICS, y generó una enérgica respuesta tanto de Estados Unidos como de la UE. Ello, finalmente, motivó una rectificación pública tanto de Lula como de su asesor principal para asuntos internacionales, el ex – canciller Celso Amorim (Galarraga, 2023) .

Las relaciones birregionales tienen también un importante acervo como espacio de aseguramiento de la democracia y los derechos humanos, y del orden internacional liberal, basado en reglas, frente a los actores iliberales que las impugnan, sea en la UE o en América Latina y el Caribe. Pero en el diálogo

político sobre esta cuestión se debería partir de dos premisas básicas. En primer lugar, hay que asumir que no existe ya el “consenso liberal” de la posguerra fría respecto a la democracia, ni a escala global ni en la relación birregional. En segundo lugar, que la UE debiera dejar atrás la actitud condescendiente con la que se contempla a la región, más propia de esa época, cuando América Latina acudía a la UE en busca de apoyo y de respuestas para su etapa de transiciones y consolidación democrática.

Es importante subrayar que hoy el “malestar en la democracia” y su cuestionamiento por actores iliberales atraviesa ambas regiones y es una problemática verdaderamente compartida (Ipsos 2021), también, con actores externos como Estados Unidos, como han mostrado, de manera dramática, las imágenes insólitas de las turbas “ultras” asaltando el Capitolio en Estados Unidos o la plaza de los Tres Poderes en Brasilia, en ambos casos azuzadas por los presidentes salientes. Por todo lo anterior, el debate birregional no debiera limitarse, de forma reduccionista, a los casos en los que está en riesgo o ha dejado de existir el pluralismo político, como Nicaragua, Venezuela o Cuba. La erosión de la democracia y la deriva iliberal, en mayor o menor medida, se observa en otros países de la región. En la UE es también un problema el cuestionamiento del Estado de derecho en Centroeuropa y el ascenso y creciente influencia de la ultraderecha.

Por todo lo anterior, el diálogo y la cooperación en materia de democracia y

derechos humanos exige agendas compartidas y más amplias, que remitan a las agendas del desarrollo y de la inclusión social a través de políticas públicas que respondan las expectativas ciudadanas y materialicen de derechos económicos y sociales. Sin embargo, una agenda de mayor exigencia mutua en materia de democracia y derechos humanos es hoy más difícil de abordar en la cumbre de jefes y jefas de Estado y de gobierno, en otros diálogos políticos de alto nivel y a través canales político-diplomáticos formales, debido a la elevada fragmentación y polarización política presente en ambas regiones. Por ello, se deberá optar por otro tipo de geometrías, más flexibles y transversales, con los gobiernos más dispuestos y el concurso de la sociedad civil. En el escenario birregional vuelve a ser relevante, en este ámbito, la preservación del espacio cívico, la libertad de prensa y la lucha contra la desinformación; la integridad electoral, y el respaldo a las ONG de derechos humanos y a defensores/as del territorio.

5. COOPERACIÓN AL DESARROLLO, COMERCIO E INVERSIONES: UNA ALIANZA PARA LA “TRIPLE TRANSICIÓN”

Como se mencionó, una relación birregional renovada ha de contribuir, más allá de la respuesta inmediata a la crisis de la COVID-19, a la necesaria redefinición del desarrollo económico y social, en clave de cohesión social y sostenibilidad, como demanda la Agenda 2030. En este

ámbito, la UE sigue siendo percibida por las sociedades latinoamericanas como el socio más favorable (Domínguez, 2023), aunque esa imagen puede haber quedado dañada por el comportamiento y posiciones de la UE en materia de vacunas, dominada por el acaparamiento y la renuencia a activar las disposiciones previstas en la Organización Mundial de Comercio (OMC) para el levantamiento temporal y extraordinario de la protección de las patentes ante emergencias sanitarias. La UE permitió la exportación de vacunas en la fase crítica de la pandemia, a diferencia de Estados Unidos, y según ha resaltado el alto representante, Josep Borrell, ha sido el mayor exportador mundial de vacunas, el segundo donante mundial, y el primero a través del mecanismo COVAX (Borrell, 2022b). Sin embargo, las sociedades y las elites latinoamericanas saben que Rusia y China fueron quienes acudieron en primer lugar suministrando las vacunas que hicieron posible las primeras campañas de inmunización.

Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe y, en particular, la cooperación Europa al desarrollo tendrían que reorientarse para promover un espacio compartido de diálogo de políticas, de convergencia regulatoria y de transformación productiva para la reconstrucción del contrato social. Ambas regiones tienen un reto societal común: una “triple transición”, socioeconómica, digital y ecológica, que, como elemento transversal, han de ser una transición justa. Esas transformaciones ya eran necesarias antes de la irrupción de la COVID-19, uno de cu-

yos efectos ha sido agravar fracturas sociales y desigualdades de renta, género, o de otra índole. La pandemia también ha hecho aflorar disfunciones en las instituciones y modos de gobernanza, en cada país y en el plano regional y global, así como otras carencias del tejido social y productivo. La recuperación pospandemia hace aún más perentorias esas tres transiciones, en tanto contribuirán a la renovación del contrato social.

Aquí entra en juego la propuesta de “desarrollo en transición” impulsada por el Centro de Desarrollo de la OCDE y por CEPAL, con el apoyo de la Comisión Europea (OCDE/CEPAL, 2019; Nieto y Da Costa, 2022). Con esa agenda se pueden plantear unas relaciones de cooperación más horizontales e inclusivas, dejando atrás la vieja lógica Norte-Sur, más abiertas al aprendizaje conjunto y el intercambio de experiencias innovadoras en las políticas públicas. Con la implicación de los distintos actores del desarrollo sostenible, se trataría también de atraer inversión productiva y asistencia financiera y técnica que respalde políticas activas de largo plazo, y de respaldar reformas que lleven a pactos sociales y políticos más inclusivos.

Todo esto demanda un adecuado respaldo multilateral, sobre todo en materia de financiación, para que los países de América Latina y el Caribe, en particular los de mayor vulnerabilidad externa, dispongan de un mínimo de liquidez y de espacio fiscal para la recuperación transformadora que se requiere, o que, al menos, eviten el riesgo de impagos

de la deuda externa, y nuevos ciclos de austeridad que, en un contexto de débil crecimiento económico, lleven a una nueva “década perdida” para el desarrollo (Stott, 2022). El papel de la cooperación internacional y regional será clave, con mecanismos para facilitar el acceso a financiación y para el tratamiento de la deuda promoviendo, por ejemplo, operaciones de conversión de deuda por inversión verde. A ello han de sumarse las necesarias reformas fiscales para mejorar la cobertura y progresividad de sus sistemas tributarios y movilizar recursos nacionales para mitigar el daño y financiar una recuperación transformadora en ámbitos como la digitalización, la transición ecológica y la justicia climática.

Por su parte, la UE ha de desplegar una estrategia de cooperación avanzada, más horizontal, que, sin renunciar a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), ha de dejar atrás la “graduación” de los países más avanzados. Así, ha de estar abierta a todos los países de la región con enfoques “a medida” para cada uno de ellos. Ha de sumarse a la cooperación Sur-Sur y triangular, promover un mayor diálogo sobre políticas públicas, innovación conjunta e intercambio de conocimiento, y alentar la inversión pública y privada en áreas como la infraestructura resiliente y la transición ecológica. Para esto último, en el periodo presupuestario 2021-2027 se cuenta con el nuevo instrumento “Europa Global” y el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible plus (FEDS+).

Con el respaldo del FEDS+, la UE ha definido el programa “Global Gateway”,

que pretenden utilizar fondos públicos para apalancar capital privado para inversiones en las transiciones digital y verde. Ello responde tanto a una agenda de inversión, como al imperativo geopolítico de competir con China en su creciente papel en la financiación del desarrollo. Este instrumento, no obstante, puede defraudar las expectativas de movilización de recursos privados, no debe sustituir o eclipsar a otras líneas de trabajo de la cooperación de la UE y sus Estados miembros, como la cooperación técnica, educativa, y, sobre todo, la orientada a promover la cohesión social (Koch, Keijzer y Furness, 2023). De igual manera, ha de asegurarse que los proyectos de inversión responden a demandas y necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos, y se sitúan en un marco definido de política de desarrollo (Jung y Terrón, 2022), más que a venir inducidos desde la oferta, especialmente por las necesidades de materias primas que requiere la transición verde en la UE, alentando con ello un nuevo ciclo extractivista.

La política comercial y de inversión tiene un papel clave en la recuperación pospandemia y la “triple transición”. Ambas regiones han tejido una amplia red de Acuerdos de Asociación que incluyen la liberalización del comercio y las inversiones. Se encuentran en vigor, en lo referido a su pilar comercial, los firmados entre la UE y Centroamérica, la CARICOM, Colombia, Ecuador y Perú, y México y Chile. Con estos dos últimos países se ha negociado su modernización, estando pendiente su ratificación.

El Acuerdo UE- Mercosur, como se indicó, está pendiente de ratificación y es el que suscita más resistencias por razones tanto ambientales como proteccionistas, que a menudo se entremezclan y confunden de manera deliberada. De nuevo, es necesario cambiar la lógica y la narrativa que justifica estos Acuerdos. No deben verse como meros tratados comerciales. Tienen un nuevo significado geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de América Latina frente a una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y establecen asociaciones entre socios confiables, sometidas a reglas, en un escenario en el que hay actores que no dudan en securitizar o utilizar con fines coercitivos las interdependencias económicas.

Por otro lado, teniendo presente el compromiso de ambas regiones con el Acuerdo de París y las metas de descarbonización y de cuidado del medio ambiente, es necesario combinar la apertura comercial con la adopción de estándares y normas ambientales, laborales y sociales más estrictas. Ello supone, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión extranjera con un marco regulador y con principios ambientales y geopolíticos distintos al enfoque liberal de décadas anteriores. Sin ello, la opinión pública y los parlamentos, de los que depende la ratificación de los acuerdos comerciales, pueden mostrarse más reacios a aceptar esos Acuerdos.

Los Acuerdos de Asociación debieran verse también como un espacio común de diálogo sobre políticas y normas, y

de convergencia regulatoria en materia social, de reglas para la economía digital, y de estándares ambientales, para promover el cambio de los modelos de producción y consumo en aras de la sostenibilidad y la cohesión social (Bonilla y Sanahuja, 2022). Sin ello, las normas ambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés) pueden terminar erigiendo un nuevo proteccionismo “verde”, con nuevas barreras no arancelarias, que puede ser impugnado como intento de imponer al resto del mundo los principios y normas europeas. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. Ello puede implicar una flexibilización de las disposiciones de los acuerdos, de manera que los países firmantes dispongan de mayor espacio para el desarrollo productivo, en particular para el despliegue de las nuevas políticas industriales que hoy presiden la agenda económica en ambas regiones. Hay ya muestras de ello, por ejemplo, en las disposiciones sobre precios del litio contempladas en la modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile, que son funcionales a la política desplegada por ese país para promover procesos de industrialización a partir de ese mineral (Beattie, 2023).

Esos imperativos se plantean en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en los Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe. Como ilustra el debate sobre el Acuerdo UE-Mercosur

y la deforestación de la Amazonia, no es aceptable objetar su ratificación apelando a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas. Pero ese proteccionismo encubierto no legitima que se ignoren esas objeciones ambientales. La solución no es abandonar los acuerdos, sino reforzar sus salvaguardas. De hecho, los acuerdos de última generación ya incluyen un moderno capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Pero, como se ha propuesto en el Pacto Verde Europeo, será necesario añadir a cualquier acuerdo comercial compromisos más imperativos con el Acuerdo de París, como podría serlo el instrumento adicional de carácter interpretativo que se negocia para hacer posible el Acuerdo UE-Mercosur (Bound y Harris, 2023), o, para el futuro, una cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países (Comisión Europea, 2019; Giles, 2020; Sanahuja y Rodríguez, 2021).

6. CONCLUSIONES

En octubre de 2022, en su discurso ante los cancilleres de la UE y de CELAC reunidos en Buenos Aires, el alto representante Josep Borrell delineó las cuatro grandes líneas de trabajo que ambas regiones deberían abordar a corto plazo: “La primera es intensificar el diálogo político al más alto nivel. Por eso, esa cumbre debe ser un objetivo (...) La se-

gunda línea de acción es modernizar y culminar la red de acuerdos comerciales y de asociación que ya tenemos. Tenemos acuerdos con 27 de los 33 países de la región. Algunos de los acuerdos son tan viejos que nos hemos olvidado de su existencia, y otros no acaban de llegar. La tercera cosa que hemos de hacer es buscar líneas de alianza en torno a las prioridades que compartimos (...) no perder el tren de la revolución digital, hemos de avanzar en el desarrollo económico, hemos de crear sociedades cohesionadas – luchando contra la desigualdad (...) y hemos de hacer frente al cambio climático. La cuarta línea de acción, quizás la más importante, es colaborar en la promoción de la paz, de la democracia y de los derechos humanos. En este nuevo contexto geopolítico hace falta más que nunca que nos aliemos para conseguir esos tres objetivos” (Borrell, 2022c).

Este programa de trabajo, ambicioso pero concreto, desborda la presidencia española del Consejo de la UE en 2023. Las propuestas de “pactos verdes” y los debates sobre la transición ecológica y sobre nuevos modelos macroeconómicos, de política industrial, fiscal y de empleo en Estados Unidos, la Unión Europea (UE) o China, y, de manera creciente, también en América Latina, van mucho más allá de la política de coyuntura y apuntan hacia la reconstrucción del contrato social, con la generación presente, y también con el planeta y las generaciones futuras. Frente a las crisis de la geopolítica, la economía, la ecología y la sociedad que definen la actual

etapa de interregno, el relanzamiento del diálogo y la cooperación, la UE y América Latina y el Caribe pueden forjar una nueva alianza política y de desarrollo para seguir siendo relevantes para sus sociedades y su lugar en el mundo.



Bibliografía

Babic, Milan (2020) "Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order", *International Affairs* 96 (3), p. 767-786.

Beattie, Alan (2023) "EU seeks to tone down the imperial style in search for critical minerals", *Financial Times*, 22 de marzo.

Bonilla, Adrián y Sanahuja, José Antonio (eds.) (2022) *Unión Europea, América Latina y el Caribe. Cartografía de los Acuerdos de Asociación*, Hamburgo y Madrid, Fundación EU-LAC / Fundación Carolina.

Borrell (2022a) "On the power of language: what to do when Russia and China try to re-define terms" Munich Security Conference, 20 February 2022- Opening statement by HR/VP Josep Borrell, 20 de febrero.

Borrell, Josep (2022b) "Vaccinating the world: between promises and realities", blog *A window on the world*, Servicio Europeo de Acción Exterior, 19 de junio. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/vaccinating-world-between-promises-and-realities_en

Borrell, Josep (2022c) "UE-CELAC: intervención del alto representante en la reunión ministerial", Buenos Aires, 27 de octubre. Disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/ue-celac-intervención-del-alto-representante-josep-borrell-en-la-reunión-ministerial_fr

Bound, Andy y Harris, Bryan (2023) "EU trade deal with South America delayed by row over environmental rules", *Financial Times*, 5 de abril.

Bremmer, Ian (2023) "Lula's balancing act", *GZero Media*, 19 de abril. Disponible en <https://www.gzeromedia.com/by-ian-bremmer/lulas-balancing-act>

Bretherton, Charlotte y Vogler, John (2006) *the European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge.

Bywaters, Cristóbal; Sepúlveda, Daniela, y Villar, Andrés (2021) "Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior", *Análisis Carolina* 9/21, Madrid, Fundación Carolina.

Comisión Europea (2021) *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre.

Corporación Latinobarómetro (2021) Informe 2021. *Adiós a Macondo*. Santiago de Chile.

Domínguez, Roberto (2015) *EU Foreign Policy Towards Latin America*, Londres, Palgrave Macmillan.

Domínguez, Roberto (2023) "Percepciones de la Unión Europea en América Latina", Madrid, Fundación Carolina, *Documentos de trabajo* n° 76 (2ª época).

Galarraga, Naiara (2023) "Lula suaviza su discurso tras las duras críticas de Estados Unidos y de la Unión Europea por alinearse con Rusia", *El País*, 19 de abril.

Giles, Rosa (2021) "La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur", Madrid, Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo* n° 44 (2ª época).

González, Guadalupe; Hirst, Mónica; Luján, Carlos; Romero, Carlos, y Tokatlían, Juan Gabriel (2021) "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad* n° 291, enero-febrero, p. 49-65.

Ipsos (2021) "Broken-system sentiment in 2021. Populism, anti-elitism, and nativism". *Ipsos Global Survey* – 25-Countries survey, Londres, julio.

Jung, Tobias y Terrón, Anna (2023) "Construir las cooperaciones geoestratégicas de la Unión", *El Grand Continent*, 12 de febrero. Disponible en: <https://le-grandcontinent.eu/es/2022/11/12/construir-las-cooperaciones-geoestrategicas-de-la-union/>

Koch, Svea; Keijzer, Niels, y Funness, Mark (2023) "The European Union's Global Gateway should reinforce but not replace its development policy", *The current column*, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), 27 de febrero.

Morin, Edgard y Kern, Anne Brigitte (1999) *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millennium. Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*, Cresskill, Hampton Press.

Nieto Parra, Sebastián, y Da Costa, Rita (2022) “Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19”, en Sanahuja, José Antonio (ed.) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, p. 125-158.

OCDE/CEPAL (2019) *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*, París, OECD.

Pezzini, Mario (2022) “Nuevas alianzas para salir del interregno”, *Le Grand Continent*, 26 de mayo.

Resina, Jorge (2020) “Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina”, Madrid, Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo* n° 31 (2ª época).

Rodríguez Pinzón, Erika (2022) “América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo”, en Sanahuja, José Antonio (ed.) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, p. 67-122.

Roloff, Ralf (2006) “Interregionalism in theoretical perspective. State of the art”, en Hanggi, Heiner; Roloff, Ralf; y Rüländ, Jürgen (eds.) *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge, p. 17-30.

Sanahuja, José Antonio (2007) “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en Freres, Christian; Gratiús, Susanne; Mallo, Tomás; Pellicer, Ana; y Sanahuja, José Antonio (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo n° 15, Fundación Carolina, p. 1-42

Sanahuja, José Antonio (ed.) (2022a) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina.

Sanahuja, José Antonio (2022b) “América Latina: una región ausente en un orden mundial en crisis”, en Sanahuja, José Antonio y Stefanoni, Pablo (eds.) *América Latina: Transiciones ¿Hacia dónde? Informe anual 2022-23*, Madrid, Fundación Carolina, p. 105-120.

Sanahuja, José Antonio (2022c) “América Latina ante el COVID-19: sindemia, erosión de la democracia y nuevo contrato social”, en VVAA: *América Latina. Un nuevo escenario*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz / Mira editores, p. 17-42.

Sanahuja, José Antonio y Rodríguez, Jorge Damián (2021) “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, Madrid, Fundación Carolina, *Análisis Carolina* 20/2021.

Sanahuja, José Antonio; Stefanoni, Pablo, y Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2022) “América Latina y el 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, Madrid, Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo* n° 62 (2ª época).

Schenoni, Luis L. y Malamud, Andrés (2021) “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad* n° 291, enero-febrero, p. 66-79.

Söderbaum, Fredrik, y Hettne, Björn (2015) “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as global actor and the role of interregionalism”, *European Foreign Affairs Review* 10, p. 535-552.

Stott, Michael (2022) “Latin America’s stagnation ‘worse than the 1980s’ says UN official”, *Financial Times*, 27 de noviembre.

Stott, Michael (2023) “We are for peace’: Latin America rejects plea to send Ukraine weapons”, *Financial Times*, 15 de febrero.

Tooze, Adam (2022) “Welcome to the world of the polycrisis”, *Financial Times*, 28 de octubre.

Torres Jarrín, Mario y Daza, Lourdes Gabriela (2023) “Geopolitical aspects in EU-LAC interregionalism”, en Ibid (eds.) *EU-Mercosur Interregionalism*, Cham, Springer, p. 31-50.

Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2022) “La autonomía estratégica de la Unión Europea. ¿En qué lugar queda América Latina?”, en Sanahuja, José Antonio (ed.) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, p. 191-224



2

La agenda ambiental y de transición energética en la *Unión Europea y América Latina*

Sinergias y desafíos

por LORENA RUANO

Los temas de medio ambiente, cambio climático y transición energética son prioridad en la agenda birregional UE-CE-LAC por diversas razones: la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sustentable y el Pacto Verde Europeo, la guerra Ucrania, la abundancia de recursos naturales en América Latina, donde la opinión pública expresa preocupación por el cambio climático y ve a la UE como el socio más idóneo para enfrentarlo. El texto identifica dos elementos que

50~51





generan sinergias y que favorecen la cooperación: Primero, hay complementariedad: América Latina tiene las materias primas que Europa necesita para desarrollar tecnologías verdes y para diversificar, en el corto plazo, el origen del gas y el petróleo que consume. Por su parte, Europa tiene el capital y la tecnología para extraer y procesar esas materias pri-



mas y para generar energías
limpias en las dos regiones.
Segundo, las dos regiones
comparten la preocupación
por los temas de medio
ambiente y cambio climáti-
co. Estas sinergias plantean
varios desafíos: la fragilidad
de la seguridad



jurídica en
América
Latina; la
competencia
de China
y Estados
Unidos por





los recursos; evitar una nueva ola extractivista que provoque degradación ambiental y social; Pacto Verde Europeo que incrementará los costos de entrada al mercado europeo para los exportadores latinoamericanos; lidiar con una región cuya posición internacional en el tema se presenta frágil y fragmentada.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, América Latina y el Caribe, cambio climático, medio ambiente, transición energética.



Los temas de medio ambiente, cambio climático y transición energética se han vuelto prominentes en la agenda de la relación birregional Unión Europea (UE) - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la cual se está reactivando tras ocho años sin reuniones cumbre, debido al empuje de la presidencia española del Consejo de la UE durante la segunda mitad de 2023. Conforme se ha ido desarrollando el proceso de formación de la agenda de la cumbre UE-CELAC, una serie de elementos de coyuntura, como la guerra en Ucrania, se ha combinado con tendencias estructurales y de largo plazo, como los yacimientos de litio en Sudamérica, para posicionar los temas de energía y medio ambiente en un lugar prioritario de la agenda. Se abren, por tanto, nuevos espacios para generar sinergias entre las dos regiones que favorecen mayor interacción en torno a estos temas, desde los regulatorios y de inversiones hasta de los de cooperación y comercio. Sin embargo, estas oportunidades no vienen exentas de dilemas, costos y posibles obstáculos.

En las siguientes páginas, se exploran, en la primera sección, las razones por las cuales el medio ambiente y la transición energética son ahora prioridad, y se proporcionan algunos datos que apuntan a la oportunidad de trabajar este tema con cierta resonancia social positiva de manera birregional. La segunda sección señala que las oportu-

nidades de generar sinergias vienen de la complementariedad entre las dos regiones: América Latina tiene recursos naturales estratégicos para la transición energética y la lucha contra el cambio climático que Europa necesita, mientras que ésta posee el capital y la tecnología que la primera requiere para poder extraer y procesar dichos recursos. En la tercera parte, se analizan los principales desafíos que esto plantea para la cooperación birregional.

1. LA PRIORIDAD EN LA AGENDA

Las razones por las cuales los temas de medio ambiente y cambio climático y, particularmente, la transición energética, se ubican en un lugar prioritario de la agenda birregional se pueden agrupar en cuatro grandes rubros. En primer lugar, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 2015, orientan la política de cooperación de la UE y de sus Estados miembros; cinco de esos objetivos tienen que ver con la agenda verde.¹ Dado que la cooperación para el desarrollo es uno de los tres componentes en los que se articula la relación birregional UE-CELAC (junto con las relaciones económicas y el diálogo político), el énfasis de los ODS en temas verdes los colocó sobre la mesa de discusión entre la UE y América Latina y el Caribe (ALC).

1. Estos son: 7 Energía asequible y no contaminante; 12 Producción y consumo responsables; 13 Acción por el clima; 14 Vida submarina; 15 Vida de ecosistemas terrestres.

En segundo lugar, la lucha contra el cambio climático ha sido la prioridad de la UE desde que se lanzó en 2019 el Pacto Verde Europeo, el cual planteó una ambiciosa batería de medidas para transformar todos los ámbitos de la economía, desde la producción y consumo de energía, hasta el comercio internacional, pasando por el manejo de desechos y la economía circular, así como la producción y consumo de alimentos (Comisión Europea [CE], 2019). La adopción del Pacto Verde Europeo se debe a que el cuidado del medio ambiente ha sido una preocupación creciente entre los votantes europeos que, junto con la presión de los expertos, han logrado que se adopten planes de acción gubernamentales ambiciosos tanto en la UE como en sus Estados miembros.

En tercer lugar, las sociedades de América Latina comparten la preocupación por los temas de medio ambiente y cambio climático, y hay organizaciones civiles activas (aunque asediadas) que han puesto el tema en la agenda. En algunos países, como Chile y Colombia, o Brasil con Lula, esto logra traducirse en política gubernamental. De acuerdo con la encuesta realizada en diez países de América Latina por la Fundación Friedrich Ebert (FES), Latinobarómetro y la revista *Nueva Sociedad*, en 2021, 87% de los encuestados contestó que le preocupaban los temas medioambientales “bastante” (40%) o “mucho” (47%). El cambio climático es el segundo problema global que más preocupa a los latinoamericanos (71%), después de la pobreza extrema (73%). Frente a esto, resulta que 59% consideraron a la UE

como potencia líder en defensa del medio ambiente, en contraste con China (9%) y Estados Unidos (12%) (FES, Latinobarómetro, NUSO, 2021). Por tanto, podría decirse que hay una base social amplia en América Latina en la que la cooperación en materia de medio ambiente y cambio climático tiene resonancia. Esta es una oportunidad las relaciones UE-CELAC, si se buscan compromisos que respondan a las preocupaciones de las sociedades.

En cuarto lugar, a estos factores de mediano plazo que se venían planteando, se añadió el año pasado la guerra desatada por el ataque ruso a Ucrania. Este conflicto que representa una amenaza existencial para la UE y la ha transformado en más de un sentido (*Zeitenwende*, autonomía estratégica, refugiados, etc.), dislocó los mercados energéticos y dejó a la vista la enorme vulnerabilidad europea que suponía su dependencia de los hidrocarburos provenientes de Rusia. Acelerar la transición hacia energías renovables se volvió entonces más apremiante para Europa, un asunto existencial, ya no sólo por la amenaza del cambio climático, sino por la posibilidad de que Rusia cerrara la llave del gas en el invierno y, aunque no lo hiciera, de que financiara la agresión a Ucrania mediante la venta de hidrocarburos a Europa.

2. LAS SINERGIAS

El elemento principal que genera sinergias en materia de medio ambiente y transición energética es que América La-

tina tiene yacimientos importantes de las materias primas que la UE necesita para desarrollar tecnologías verdes, como baterías, vehículos eléctricos, paneles solares, molinos de viento, y también para diversificar, en el corto plazo, el origen del gas y el petróleo que compra mientras logra la autosuficiencia con respecto a Rusia, mediante la reducción del consumo y la producción de energía renovable. En este contexto deben entenderse anuncios como el del gobierno de México de que va a construir un centro de exportación de gas natural licuado para ayudar a satisfacer la demanda europea, tras la visita del presidente alemán en septiembre de 2022. (*Euronews*, 27/09/2022). Otro ejemplo de acciones motivadas por la crisis energética en Europa fue que, en mayo de 2022, Estados Unidos relajó las sanciones que le venía imponiendo desde 2020 a las exportaciones de crudo de Venezuela a Europa. (*El País*, 05/06/2022; *Euronews*, 12/08/2022).

Es también en este contexto que, según un estudio reciente del servicio de investigación del Parlamento Europeo (EPRS, 2023, p. 14-15), han cobrado enorme relevancia las reservas de litio que hay en América Latina. Se trata de un material indispensable para la fabricación de baterías para teléfonos móviles, laptops, autos híbridos y eléctricos, y resulta que dos tercios de las reservas globales probadas y la mitad de la oferta global de este mineral provienen el llamado “triángulo del litio”, en Argentina (24%), Bolivia (15%), Chile (14%) y Perú (14%). México también tiene algunos yacimien-

tos cuya explotación fue recientemente nacionalizada por el gobierno (*El País*, 20/04/2022). Ninguno de estos países tiene el capital ni la capacidad técnica de operar dichos yacimientos de forma autónoma, y es ahí donde surge la sinergia con Europa, que sí los tiene, aunque también China y Estados Unidos están compitiendo por el acceso a estas materias primas estratégicas y otras, como el cobalto, el grafito o el níquel (Council on Foreign Relations [CFR], 2022; Müller, Saulich, Schöneich y Schulze, 2023). De acuerdo con *The Economist* (4/03/2023), la Agencia Internacional de Energía ha estimado que para 2040, los fabricantes de tecnologías de energías limpias necesitarán 40 veces más litio, 25 veces más grafito y alrededor de 20 veces más níquel y cobalto que el utilizado en 2020.

El Alto Representante de la Política Exterior de la Unión Europea y Vicepresidente de la Comisión Europea (HR/VP), Josep Borrell (2022) expresó el interés de construir la autonomía estratégica de la UE mediante la cooperación con socios latinoamericanos. El nuevo Acuerdo de Asociación UE-Chile -que probablemente sea el anuncio más importante de próxima cumbre UE-CE-LAC- incluye capítulos cuyo objetivo es asegurar el suministro de litio para la UE, ya que 80% del que ya importa viene de ese país (EPRS, 2023). También existe un proyecto sobre litio encabezado por la compañía francesa ERAMET en Argentina que comenzará a producir en 2023, y se ha lanzado una Asociación Euro-Latinoamericana sobre Materias

Primas y la Transición energética limpia, financiada por la UE para promover e intensificar la cooperación entre la UE y algunos socios latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) a lo largo de la cadena de valor de las industrias basadas en estos minerales. Su última reunión tuvo lugar en noviembre de 2022 en Santiago de Chile (Mineralplatform, 2022).

El segundo elemento que promueve sinergias entre la política medioambiental de la UE y ALC viene del compromiso que tiene ésta, por lo menos a nivel declarativo, con la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. Como ya se mencionó, la población expresa preocupación por el tema. Por su parte, los gobiernos se han adherido a las resoluciones más importantes sobre medio ambiente y clima a escala global, empezando por la Conferencia de las Partes (COP) 21, celebrada en París en 2015, así como la mayoría de los tratados internacionales en la materia, además de firmar, a nivel regional el acuerdo de Escazú, que promueve la protección de los defensores del medio ambiente (Dacil Lanza, 2022). Se trata de una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático (IPCC, 2022; Saguier, 2022) y que posee importantes áreas naturales que, como la Amazonia, son los grandes carbon sinks (sumideros de carbono) del planeta.

En lo referente al punto medular de la transición energética, la región parte de una matriz que ya es relativamente limpia debido, sobre todo, al uso de centrales hidroeléctricas. De acuerdo con

un estudio realizado por Saalfield (2022) para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sólo el 43.5% de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) que genera la región proviene de ese sector. Según Latinometrics (2022), algunos países, como Costa Rica, Paraguay y Uruguay generan más de 90% de energía a partir de fuentes renovables o nucleares, mientras que, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú se sitúan por encima del 60%. Aun así, la mayoría de las Contribuciones Nacionalmente Definidas (conocidas como NDC, por sus siglas en inglés) propuestas por los países de ALC se concentran en la reducción de emisiones mediante la regulación del sector energético y/o la promoción de tecnologías de energías renovables. (Saalfield, 2022, p. 21). Sin embargo, los países de la región no tienen productores propios de bienes capital para energías renovables y requieren de inversiones de fuera la región. En 2020, cuatro de los cinco desarrolladores de energías limpias en América Latina fueron europeos.

Así pues, ya hay cooperación en marcha y oportunidad de generar mayores sinergias entre la UE y ALC en el sector de medio ambiente y transición energética, derivadas de una dotación de recursos complementaria. Por un lado, América Latina posee materias primas estratégicas y necesita capital para extraerlas, refinarlas y procesarlas industrialmente, mientras que, por el otro, Europa tiene el capital y la tecnología necesarios y requiere materias primas urgentemente.

Esta complementariedad abre espacios de colaboración que ya están en marcha y que recibirán un fuerte impulso por las propias fuerzas del mercado y de los gobiernos, para lograr una matriz energética más verde y autosuficiente en ambas regiones. Sin embargo, estos procesos no están exentos de desafíos que tomadores de decisión públicos y privados necesitan tener en cuenta.

3. LOS DESAFÍOS

El primer desafío que enfrenta el esfuerzo por empatar las inversiones y las tecnologías europeas con las materias primas de América Latina es la debilidad en los marcos de seguridad jurídica en ésta última, pues se trata de una región socialmente convulsa, políticamente más inestable y, como la mayoría de las democracias actualmente, polarizada. De acuerdo con un informe sobre riesgo político en América Latina, “[L]a falta de acciones concretas, claridad en los marcos regulatorios y discrecionalidad de ciertas agencias administrativas amenazan la inversión necesaria para desarrollar el enorme potencial de la región a través de recursos naturales y energías críticas para la economía verde.” (Sahd, Zovatto y Rojas, 2023, p. 30). El ejemplo más claro de este desafío lo planteó el gobierno de México que, desde 2020, ha ido modificando unilateralmente la regulación del sector eléctrico para privilegiar a la compañía estatal, lo cual afectó a las empresas europeas de energías renovables que ya habían

invertido en el país. (Ruano, 2021).

Otro reto para Europa será juntar el enorme capital que es necesario para este tipo de inversiones, en un contexto en el cual habrá que asumir el costo adicional, no sólo de la seguridad jurídica endeble, sino también de la competencia con China, cuyas empresas son estatales o vienen con un respaldo financiero importante del Estado. Habrá que ver si los esquemas promovidos por la UE, *Team Europe* y *Global Gateway*, resultan efectivos para encauzar, mediante la banca de desarrollo y de inversiones, lo que deberá ser, esencialmente, inversión privada. En este orden de ideas, es crucial que la banca de desarrollo y los programas de cooperación que participen para encauzar esos capitales privados no se limiten a ser garantes de las inversiones privadas, y logren fomentar otros elementos adicionales que detonen desarrollo alrededor de ellas.

Un tercer desafío es evitar que la búsqueda europea de materias primas estratégicas en América Latina derive en un nuevo ciclo de extractivismo depredador, que, por un lado, refuerce el proceso de desindustrialización que ya produjo el “*boom de las commodities*” de los 2000, y que, por el otro, provoque daños medioambientales graves como es propio de la minería. La sustentabilidad, con la que está comprometida la UE en su Estrategia de Materias Primas Críticas, no debe dejarse de lado con tal de asegurar los suministros de estas materias primas esenciales para las industrias europeas. Al contrario, la aplicación escrupulosa de los estándares medio-ambientales,

sociales y de gobernanza, conocidos por sus siglas en inglés como ESG, y que son más exigentes en Europa que en China o Estados Unidos, deben ser una manera de diferenciarse de los inversionistas de otros países con los que la UE compete por esos recursos (*The Economist*, 4/03/2023). Para ello, es necesario que se trabaje en reducir la diversidad de estándares existente entre la UE y sus Estados miembros y asegurar su aplicación consistente, así como transparentar mejor las cadenas de suministro de metales, tanto en la UE como en América Latina. (Müller et al., 2023). En el caso de América Latina, donde existe una sociedad civil relativamente bien organizada en defensa del territorio y del medio ambiente, es indispensable ser particularmente cuidadoso en la consulta e inclusión de las comunidades locales, para evitar situaciones como la que se generó en Colombia donde pobladores tomaron rehenes a 80 policías que custodiaban las instalaciones de la petrolera china Emerald en marzo de 2023 (Bloomberg, 03/03/2023). Hay que tener en mente también el alto riesgo de que las autoridades e intereses nacionales y locales vinculados a la inversión que llegue no terminen provocando conflictos sociales y generando acoso y violencia contra los defensores del medio ambiente, ya que esta región del mundo es dónde más los asesinan, con más de 1700 muertos en la última década según Global Witness (2022).

Para atajar estos dilemas ayudaría mucho diseñar estrategias de inversión que impliquen localizar algunas partes

de los procesos productivos post-extracción in situ, con la finalidad de generar mayor empleo bien remunerado y promover la transferencia de tecnología y la generación de capacidades que demandan los gobiernos de la región (CELAC, 2022, punto 12.j.). Aunque, como señala Saalfeld (2022), sólo aquellos países que, como Argentina, Brasil o México, ya tienen cierta capacidad manufacturera y mano de obra relativamente calificada podrán beneficiarse de este tipo de esquemas. Por estas razones, los programas de cooperación para el desarrollo, tanto de la UE como de los Estados miembros, pueden ser acompañantes clave en términos de formación y educación, así vigilancia del cumplimiento de los estándares ESG.

Un desafío adicional para las relaciones económicas entre la UE y América Latina son todas las derivaciones que vendrán de las regulaciones internas que introduzca el Pacto Verde Europeo. Un primer elemento es el Mecanismo de Ajuste de Carbono en la Frontera (conocido por sus siglas en inglés como *CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism*) y que empezará a aplicarse a la importación de ciertos productos de fuera de la UE a partir octubre de 2023. El objetivo de este mecanismo es evitar que el sistema interno de la UE para reducir las emisiones de GEI, basado en el comercio de emisiones (conocido por sus siglas en inglés como *ETS - EU Emissions Trading System*) y que tiene por objetivo reducirlas en 50% para 2030, termine externalizándolas fuera de la UE (Comi-

sión Europea, 2019; Council of the EU, 2022). Es decir, si la UE encarece la producción de ciertos bienes que generan muchos GEI mediante el ETS, provocará que dichos procesos productivos, en lugar de volverse más limpios, simplemente se deslocalicen fuera del territorio de la UE para luego importar los productos intermedios o finales ya hechos. La idea del CBAM es evitar que esto suceda: la UE impondrá certificados de emisiones de GEI a la importación de ciertos bienes cuya producción genera altos niveles de GEI, como aluminio, cemento, acero y hierro, fertilizantes etc. La lista se irá ampliando con el tiempo, a la vez que se irá volviendo obligatorio compensar la diferencia de GEI mediante la compra de certificados del ETS. Esto implica costos adicionales, similares a un impuesto, que tendrán que pagar las empresas que pretendan exportar al mercado de la UE, incluyendo las de América Latina, que tendrán que desarrollar metodologías para medir y certificar las emisiones de sus procesos productivos, incluyendo las emisiones indirectas.

Un segundo conjunto de medidas del Pacto Verde Europeo que dificultará el acceso de productos latinoamericanos al mercado europeo de manera similar al CBAM serán todas las regulaciones que afecten a los mercados agrícolas, debido a la “estrategia de la granja a la mesa” que pretende, no sólo reducir las emisiones de GEI, sino hacer más “verde” en su conjunto, todo el ciclo de los alimentos, desde que su producción, hasta su empaquetado, distribución y consu-

mo. Todas estas medidas van a generar fricción a las transacciones comerciales entre la UE y América Latina, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de las exportaciones de ésta hacia Europa consisten en productos agrícolas y materias primas. Es indispensable, por tanto, que la UE inicie desde ahora una concientización y capacitación de sus contrapartes latinoamericanas para irse preparando a estos costos adicionales, quizá incluso proponer algunos programas de cooperación destinados a apoyar en esa transición a los exportadores latinoamericanos. De lo contrario, lo más probable es que estas medidas generen desviación de comercio, es decir, que los exportadores latinoamericanos busquen otros mercados menos exigentes, como el estadounidense o el chino, en lugar de convertirse en productores “más limpios”.

Un último desafío para la cooperación euro-latinoamericana en materia de medio ambiente es más general y afecta la capacidad de enfrentar los anteriores: la diversidad de políticas de medio ambiente y energía en la región y la fragilidad de los mecanismos para ir las homologando. Hay, por lo menos, un punto de partida: una postura común de la CELAC, que hizo un esfuerzo por consensar un documento acerca del tema de cambio climático, presentado por la presidencia Argentina en la COP 27 de Sharm el Sheik (CELAC, 2022). Ese documento revela que el financiamiento es casi el único punto de convergencia de los países de la región frente al tema. El razonamiento es que ALC es una de las



“

América Latina y el Caribe es una de las regiones más afectadas por el cambio climático sin ser una de las que más contribuyen a él.”

– DAZIL DAZA, 2022

regiones más afectadas por el cambio climático sin ser una de las que más contribuyen a él (Dazil Daza, 2022). Por tanto, los países latinoamericanos exigen financiamiento del mundo desarrollado para mitigación y adaptación, así como también para compensar pérdidas y daños. Sin financiamiento sustantivo, la UE puede encontrarse con que el diálogo político birregional sobre temas verdes resulte muy limitado. El financiamiento de proyectos para reducir emisiones fuera de su territorio le permitiría a la UE, además, compensar el mal desempeño en materia de acción climática que tuvo en 2022 debido al aumento de uso de carbón debido a la guerra en Ucrania, según Climate Action Tracker (2022).

Más allá de esa coincidencia en solicitar financiamiento, hay poca unidad dentro de CELAC, mientras que la UE llega a la mesa con una serie importante de acuerdos internos, así como mecanismos para gestionar los desacuerdos que persisten -y que no son menores. ALC se ha presentado en los foros internacionales, como la COP 27, ambigua y dividida en al menos tres grupos (Dacil Lanza, 2022), entre los cuales, el AILAC (Asociación Independiente de América Latina y el Caribe)² es quizá aquél con el cual la UE podrá generar un diálogo más fluido. Por su parte, Brasil y México, que son los mayores emisores de GEI, van por su cuenta, o con grupos externos a la región, y han evitado presentar NDCs

con mayor ambición, de acuerdo con Climate Action Tracker (2022). México, que había iniciado con el “Grupo de Integridad Medioambiental” (*Environmental Integrity Group - EIG*) como uno de los países líderes del Sur Global en la lucha contra el cambio climático, ha modificado sus posturas desde 2018 en dos sentidos: por un lado, promoviendo la producción y el uso de energías fósiles y, por el otro, condicionando el aumento de su ambición climática al financiamiento de los países desarrollados. Brasil hace parte del grupo BASIC (Brasil, Australia, Sudáfrica, India y China) y del G77, que insiste en el asunto de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Su postura es muy importante para definir el rumbo de toda la región, debido a su gran tamaño, a su influencia internacional y a su papel en el cuidado de la Amazonia. Durante el gobierno de Jair Bolsonaro, Brasil estuvo prácticamente ausente de las discusiones climáticas y medioambientales, pero tras regresar Luis Ignacio “Lula” Da Silva a la presidencia, y nombrar ministra de medio ambiente a la activista Marina Silva, el gobierno ya anunció una política más positiva en este ámbito. Si bien la llegada de Lula abre una ventana de oportunidad muy significativa para el diálogo birregional verde a nivel político en la Cumbre UE-CELAC de 2023, dialogar con este grupo de países, tan dispar en su grado de compromiso

2. AILAC es el grupo de países con mayor ambición climática de la región. Está compuesto por Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú.

con la agenda verde y en su capacidad de implementación, seguirá siendo un reto enorme. Debido a esta diversidad, podría ser útil que los mandatarios instruyan convocar reuniones de ministros o sub-secretarios de medio ambiente y energía de las dos regiones, con el fin de bajar la discusión a un nivel más técnico (y más despolitizado) en busca de mayor acercamiento dentro de la región y con la UE.

4. CONCLUSIONES

Los temas de medio ambiente, cambio climático y transición energética se ubican en un lugar prioritario de la agenda birregional UE-CELAC por diversas razones, que van desde la adopción de los ODS y el Pacto Verde Europeo, hasta la guerra Ucrania, la abundancia de recursos naturales en América Latina, y una opinión pública latinoamericana preocupada por el cambio climático y que ve a la UE como el socio más idóneo para enfrentar este reto. Se han identificado en este texto al menos dos elementos que generan sinergias y que empujan a la cooperación en la materia. Primero, está la complementariedad: América Latina tiene las materias primas que Europa necesita para desarrollar tecnologías verdes y para diversificar, en el corto plazo, el origen del gas y el petróleo que consume. Por su parte, Europa tiene el capital y la tecnología para extraer y procesar esas materias primas y para generar energías limpias en las dos regiones.

Puede ayudar así a los países de ALC a cumplir sus NDC y detonar mayor desarrollo. Segundo, las dos regiones comparten la preocupación por los temas de medio ambiente y cambio climático. Las opiniones públicas y los gobiernos se han pronunciado en reiteradas ocasiones en favor de mayor cooperación en la materia. En América Latina, la mayoría de las reducciones en emisiones de GEI se han planteado en el sector de la energía, y la mayoría de las empresas de renovables que ya operan en la región son europeas. La llegada de Lula a la presidencia de Brasil es una gran noticia, que abona al optimismo.

Por su parte, los desafíos son numerosos. La fragilidad de la seguridad jurídica en América Latina aumenta los costos de unas inversiones europeas que deben ser cuantiosas y que, además, se enfrentan a la competencia de China y Estados Unidos. Para evitar que la complementariedad económica no resulte en una nueva ola extractivista que provoque degradación ambiental y social, la UE tiene que afinar los estándares ESG y presentarlos como un activo que distinga a sus inversiones de las de la competencia, además de que es importante localizar partes de las cadenas de valor en esos países para detonar desarrollo. Otro desafío importante para la agenda medioambiental birregional viene de la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo y de sus implicaciones internacionales, como el CBAM y la “estrategia de la granja a la mesa”, las cuales incrementarán los costos de entrada al mercado europeo para los exporta-

dores latinoamericanos. Sin preparación adecuada, se corre el riesgo de desviar el comercio en lugar de volverlo más verde. Finalmente, CELAC no tiene acuerdos en la materia más allá de la exigencia de financiamiento y de transferencia de tecnología. Será un reto lidiar con un conjunto de políticas gubernamentales frágiles y variadas, si no se establecen mecanismos, como reuniones ministeriales, a un nivel más técnico y despolitizado, para ir acercando posturas y decantando soluciones conjuntas a un reto que es de todos.

5. PROPUESTAS DE CARA A LA CUMBRE UE-CELAC

- **Acompañamiento de la cooperación para el desarrollo.** Deben usarse de una manera estratégica para varios fines: cuidar el medio ambiente y la responsabilidad social en las zonas de extracción/inversión; preparar a los exportadores latinoamericanos para cumplir con la nueva reglamentación derivada del Pacto Verde Europeo como el CBAM y toda la estrategia agrícola.
- **Coordinación de políticas a nivel técnico.** Establecer reuniones birregionales de ministros de medio-ambiente y energía para acerca postura a nivel más técnico y despolitizado.
- **Transferencia de tecnología.** Es importante localizar una parte de las cadenas de suministro de tecnologías limpias en los países donde se van a extraer los minerales, para poder evitar el neo-extractivismo depredador.
- **Responsabilidad social y medioambiental.** Hay que afinar y asegurar la aplicación de los estándares ESG, y utilizar eso para diferenciar la inversión europea y hacerla más atractiva que de la de Estados Unidos y China.

Bibliografía

- Borrell, Josep. (28/10/2022). *Relaunching the partnership between the EU and Latin America and the Caribbean*, HR/VP blog post. Recuperado de https://www.eeas.europa.eu/eeas/re-launching-partnership-between-eu-and-latin-america-and-caribbean_en
- Climate Action Tracker: <https://climateactiontracker.org/> [Consultado en enero 2023].
- Comisión Europea [CE]. (2019). *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11/12/2019, COM(2019) 640 final.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]. (2022) *Documento final de reunión de Altas Autoridades de Cambio Climático de la CELAC*, Buenos Aires, 9 de noviembre 2022.
- Council of the EU. (2022). *EU climate action: provisional mechanism reached on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*, Press Release, 13/12/2022. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/eu-climate-action-provisional-agreement-reached-on-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/>
- Council on Foreign Relations [CFR]. (2022). *China's Growing Influence in Latin America*. Recuperado de <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>
- Dacil Lanza, Ariadna, (2022) "América Latina busca un lugar en la discusión climática", *Nueva Sociedad*, diciembre 2022.
- El País* (05/06/2022), Repsol empezará a enviar crudo desde Venezuela a Europa en julio. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2022-06-05/repsol-empezara-a-enviar-crudo-desde-venezuela-a-europa.html>
- El País* (20/04/2022), La nacionalización del litio en México: la gran promesa de un mineral sin explotar. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2022-04-20/la-nacionalizacion-del-litio-en-mexico-la-gran-promesa-de-un-mineral-sin-explotar.html>
- Euronews* (12/08/2022). PDVSA suspende envíos de petróleo por deuda a Europa, busca canje de productos. Recuperado de <https://es.euronews.com/next/2022/08/12/venezuela-petroleo-europa>
- Euronews* (27/09/2022). México planea un centro de GNL de 4000 a 5000 millones en puerto del Golfo: presidente. Recuperado de <https://es.euronews.com/next/2022/09/27/mexico-gas-centro>
- European Parliament Research Service [EPRS]. (2023). *Latin America Outlook 2023: EU-LAC relations at a time of geopolitical upheaval*. (PE739.372).
- Fundación Friedrich Ebert (FES), Latinobarómetro y Nueva Sociedad. (2021). *La Unión Europea y sus relaciones con América Latina [encuesta]*. Recuperado de www.nuso.org.
- Global Witness. (2022). *Decade of defiance: Ten years of reporting land and environmental activism worldwide*, septiembre 2022.
- International Panel on Climate Change [IPCC]. (2022). *WGII Sixth Assessment Report. Chapter 12: Central and South America*. Recuperado de: https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.
- Latinometrics. (2023). *How green is Latin America's Energy?* Recuperado de: <https://latinometrics.substack.com/>
- Mineral Development Network Platform. (2022). *EU-Latin America Partnership on Raw Materials*. Recuperado de <https://www.mineralplatform.eu/events/eu-latin-america-convention-raw-materials-2022#:~:text=The%20project%20EU%20Latin%20America,chains%20of%20minerals%20based%20industries>.
- Müller, Melanie, Christinga Saulich, Svenja Scöneich y Meike Schulze. (2023). *From Competition to a Sustainable Raw Materials Diplomacy: Pointers for European Policy Makers*, SWP Research Paper 1, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

Ruano, Lorena. (2021). *Mexico's back-tracking on energy policy, the European Union and the COP26*, Future of Globalization, Deutsches Institute für Entwicklungspolitik (DIE), 21 octubre, 2021. Recuperado de <https://blogs.die-gdi.de/2021/10/21/mexicos-back-tracking-on-energy-policy-the-european-union-and-the-cop26/>

Saalfeld, Jon. (2022). *Potential trade implications of Latin America and the Caribbean's climate commitments under the Paris Agreement*, International Trade series, No. 172 (LC/TS.2022/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Saguier, Marcelo I. (2022), "América Latina frente al cambio climático" en José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni, eds., *América Latina: Transiciones ¿Hacia dónde?: Informe anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina.

The Economist. (4/03/2023). Mining in Africa: Situation critical.



3

La cooperación *anticorrupción*

Relaciones entre la Unión Europea
e Iberoamérica

por MARCOS CRIADO DE DIEGO

La lucha contra la corrupción en las relaciones entre la UE e Iberoamérica está actualmente marcada por la reforma de la UE como actor internacional para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia geopolítica, por la conversión de la corrupción en Iberoamérica en un fenómeno sistémico asociado a redes transnacionales de crimen organizado frente a las que los me-



70~71

dios tradicionales se muestran impotentes y por el creciente descontento ciudadano con la democracia en la región. El análisis de esta situación se produce desde tres perspectivas: la del impacto sobre el consenso internacional anticorrupción del nuevo contexto geoestratégico, la de la amenaza que supone la corrupción en un entorno de declive democrático como el que se produce en Iberoamérica y la del perfil propio que ha adoptado la cooperación anticorrupción



birregional utilizando modos e inspiraciones de la cooperación al desarrollo contemporáneo. Sin embargo, la nueva fisonomía de la corrupción exige fortalecer el ámbito de la cooperación internacional, mucho menos desarrollado que la cooperación al desarrollo en esta materia, e incorporar nuevas prioridades en el ámbito de la cooperación al desarrollo.





La lucha contra la corrupción ha tenido un papel destacado en las relaciones de cooperación entre la Unión Europea e Iberoamérica pero no es un ámbito que esté exento de las consecuencias de la profunda reconfiguración geopolítica en la que está ahora inmerso el mundo, la impugnación del multilateralismo, las incertidumbres del declive democrático y las dificultades de acceso a los bienes globales.

Por una parte, la persistencia de la corrupción es una de las principales causas de las problemáticas centrales de nuestro tiempo como son la deslegitimación de la democracia, la ineficacia de la ayuda al desarrollo y una amenaza a las relaciones internacionales basadas en reglas por su incidencia en la descomposición que provoca el nacimiento de los estados fallidos y la consolidación de las autocracias electorales. Desde esta perspectiva, la lucha contra la corrupción debe seguir teniendo un lugar central en la agenda internacional y el agravamiento de la corrupción en Iberoamérica bajo formas delictivas cada vez más complejas e internacionalizadas reclama robustecer y mejorar los instrumentos de cooperación entre regiones.

Pero, por otra parte, aunque Europa e Iberoamérica tienen profundos lazos históricos, humanos y políticos y comparten intereses y valores frente a la cambiante situación geopolítica, Iberoamérica no ocupa un papel central en la agenda internacional de los estados que conforman la Unión Europea, no

supone una amenaza para la seguridad global ni un riesgo para los intereses europeos, mucho más centrados en regiones vecinas como África y la frontera oriental con Rusia. El relanzamiento de las relaciones entre la Unión Europea y la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), que deberá culminar en la cumbre de Bruselas de julio de 2023, se produce en un momento de reformas para convertir a la Unión Europea en un actor estratégico con peso e intereses propios y en el que Iberoamérica se ha convertido en un escenario de competencia geopolítica.

Se trata de una situación internacional ambigua para la lucha contra la corrupción porque, aunque resulta indudable su centralidad en un escenario de inestabilidad y de retroceso democrático, la incertidumbre en el acceso a los bienes que satisfacen las necesidades básicas provocada por las sucesivas crisis sanitarias, energéticas y de aumento del precio de los alimentos ha cambiado las prioridades políticas de los estados iberoamericanos.

En este contexto, el análisis de la cooperación anticorrupción entre la Unión Europea e Iberoamérica se realiza desde tres perspectivas: la de los cambios en el contexto internacional que impacta sobre el consenso anticorrupción; la del tránsito a la gran corrupción en Iberoamérica y sus consecuencias sobre la democracia; y la del perfil propio que ha venido adoptando este tipo de cooperación en las relaciones birregionales y su adecuación a los nuevos tiempos.

1. ¿UN CONTEXTO GEOPOLÍTICO ADVERSO PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

1.1. El debilitamiento de los fundamentos del consenso internacional anticorrupción

La lucha internacional contra la corrupción se apoyó en dos ideas compartidas: que la tolerancia con la corrupción no podía utilizarse como una ventaja competitiva de los estados para que sus empresas obtuvieran negocios internacionales. Y que el modelo de gobernanza neoliberal suponía un diseño institucional normativo para conjurar los factores de inestabilidad de los estados en vías de desarrollo, entre ellos la corrupción. Ambas ideas están en crisis.

La globalización basada en reglas pretendía ser un sistema internacional que compaginara espacios de cooperación y espacios de competencia sin rivalidad. Pero la rivalidad ha dejado de ser un tabú en las relaciones entre China y EEUU (White House, 2022) a resultas de una competencia estratégica cada vez más descarnada que obliga a los restantes actores a reposicionarse y en la que la tolerancia con la corrupción para ganar espacios de influencia en el agitado tablero geopolítico vuelve a contemplarse como una ventaja competitiva. La urgencia de abaratar los costos de la energía presionan para un replanteamiento de la posición de la comunidad internacional frente a autoritarismos electorales corruptos como Venezue-

la. En 2022, Turquía, Francia y la OPEP reclamaron una revisión de las sanciones a Venezuela e Irán, EEUU suspendió parcialmente sus restricciones al sector energético venezolano como respuesta al gesto de Nicolás Maduro de reanudar el diálogo con la oposición y el levantamiento gradual de las sanciones es la propuesta de Colombia en sus acciones como facilitador del diálogo entre Venezuela y la Comunidad internacional para avanzar en la celebración de unas elecciones mutuamente aceptadas.

La pandemia y la invasión de Ucrania han profundizado el replanteamiento y, en ocasiones, el cuestionamiento de las estructuras de gobernanza internacional y del entramado institucional de Bretton Woods. Estamos asistiendo a un proceso de desglobalización y regionalización selectivas. Por una parte, se da un proceso gradual de desglobalización en los sectores integrados que han mostrado debilidades estratégicas a causa de la pandemia y de los efectos de la guerra en Ucrania, como los centros de producción o las cadenas de suministro, pero también a los sectores centrales de la confrontación geopolítica, como la tecnología, la seguridad y la defensa.

Por otra parte, se acelera la proliferación de instrumentos de influencia geopolítica como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), las Iniciativas Globales de Datos, Cooperación y Seguridad, impulsadas por China para consolidar su influencia regional y en los países del Sur Global, el Global

Investment and Infrastructure Partnership del G-7 (2022), el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) de los BRICS, el Build Back Better World (2021) de EEUU o el Global Gateway (2021) de la Unión Europea, dentro de cuyo ámbito de financiación se presentó la Alianza Digital EU-LAC en marzo de 2023. La posibilidad de los estados de optar por opciones de inversión y financiación sin una condicionalidad asociada a las reformas y el control de la corrupción en un mercado con una oferta cada vez más amplia, puede empujar a la baja los niveles de exigencia operativa anticorrupción, aunque se mantengan retóricamente las reglas fiduciarias.

El FMI ha alertado de que este proceso puede suponer un riesgo de “fragmentación geoeconómica” con “distintos bloques económicos con distintas ideologías, sistemas políticos, estándares tecnológicos, sistemas comerciales y de pago transfronterizos, y monedas de reserva” (Georgieva, Gopinath y Pazarbasioglu, 2022). En este contexto el consenso internacional anticorrupción puede verse debilitado porque se debiliten las instituciones multilaterales que lo han propiciado, porque existan condicionalidades más laxas en el acceso a la financiación en un marco de competencia entre instituciones para ganar influencia y porque, al igual que ocurrió durante la Guerra Fría, estados y empresas vean el soborno como un medio aceptable para obtener negocios internacionales y las potencias no estén interesadas en promover programas anticorrupción que incomoden a sus aliados.

1.2. La corrupción como una amenaza a la seguridad global

Desde hace una década los cambios en la situación geopolítica han venido alentando un cambio conceptual en la lucha internacional contra la corrupción, entendiendo que debía pasar del ámbito de la promoción del buen gobierno y del desarrollo al más estratégico de la seguridad internacional. El razonamiento que está detrás de esta idea sostiene que el consenso internacional anticorrupción nunca ocupó un lugar significativo en las realistas agendas de la política exterior, centradas en la seguridad, la garantía del retorno de las inversiones y la conservación y desarrollo de las alianzas estratégicas, aún con dirigentes y regímenes abiertamente corruptos. Cuando sus intereses estratégicos entran en juego, los estados no otorgan a la lucha contra la corrupción la misma importancia que promueven en las instituciones multilaterales. Sin embargo, la corrupción es un elemento principal que explica la existencia de estados fallidos y un factor de permanencia de los autoritarismos electorales, por lo que debe considerarse como un riesgo para la seguridad internacional y como una amenaza para las relaciones internacionales basadas en reglas.

El documento más conocido a este respecto se publicó en 2014 bajo el título “Corrupción. La amenaza no reconocida a la seguridad internacional” (Carnegie Endowment for International Peace, 2014) que, en buena medida, significaba una impugnación del modo en que los estados

y las multinacionales habían venido valorando la corrupción, alertaba sobre el agravamiento que la corrupción provoca en otras amenazas a la seguridad internacional como el crimen organizado, el terrorismo o las crisis económicas y sobre su capacidad para aumentar la inseguridad, operando sobre factores de riesgo como los conflictos étnicos, religiosos, lingüísticos y las desigualdades sociales.

El informe lamentaba que tanto los estados como las multinacionales hubieran minusvalorado el riesgo potencial que significaba la corrupción y, frente a la concepción de la corrupción como una anomalía dentro del sistema, proclamaba que en muchos lugares la corrupción era el sistema y que los programas y las medidas anticorrupción operan en los márgenes de la corrupción sistémica, que por lo general involucra una estructuración sofisticada que permite a los corruptos capturar buena parte de la asistencia financiera internacional (desde la ayuda militar a la cooperación al desarrollo) y aprovechar en su propio interés los beneficios simbólicos de las relaciones de alto nivel. Frente a esta situación se reclamaba que la lucha contra la corrupción bajase del cielo de las buenas intenciones proclamadas en los valores compartidos al más robusto ámbito de los intereses y que las agencias de exteriores debían moderar el imperativo de preservar las buenas relaciones con los gobiernos de estados estratégicos corruptos a cualquier costo.

Esta posición es plausible en su impugnación de teorías que, desde posicio-

nes pretendidamente realistas, defienden que la permisividad con la corrupción de las elites en estados que se consideran como culturalmente incompatibles con la democracia liberal, puede proveer estabilidad, cuando contamos con una sólida evidencia empírica de los efectos devastadores que la corrupción sistémica provoca al interior de los estados, reduciendo drásticamente la legitimidad de las instituciones, la confianza en la democracia, la efectividad de los programas de alivio y superación de la pobreza, la posibilidad de alternancia electoral, desarrollando complejas redes criminales con proyección internacional y funcionando como un mecanismo de reproducción de las desigualdades en el acceso al poder. Pero plantea un riesgo y una paradoja.

El riesgo es que la ayuda al desarrollo quede completamente supeditada a la agenda estratégica de seguridad. En un contexto de competencia geopolítica, incertidumbre y amenaza a la seguridad agudizada por la invasión de Ucrania, esta tensión se ha manifestado entre los socios en el proceso de reforma en que está inmersa la UE como actor internacional, aunque se ha mantenido la alineación con los ODS de la Agenda 2030 en el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional denominado Europa Global. La paradoja es que, bajo este paradigma, para suscitar el interés de los estados desarrollados un estado debe convertirse en una amenaza para la seguridad.

Sin embargo, la unión conceptual entre seguridad internacional y corrup-

ción es un marco interesante dentro del que abordar el necesario fortalecimiento de los instrumentos de prevención y lucha contra el crimen transnacional organizado asociado a la corrupción que ha cobrado una incidencia y una complejidad en Iberoamérica que no se tuvo en cuenta en los tratados anticorrupción de finales de los años 90 y principios del siglo XXI (Olasolo y Galain Palermo, 2022). En este ámbito, el impulso y la experiencia de la UE han resultado determinantes para la creación en 2022 del Instrumento de Documentación y de Evaluación de la Amenaza en Latinoamérica (IDEAL), basado en el SOCTA europeo, pero adaptado a la realidad latinoamericana, y del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI), inspirado en la experiencia europea del Comité Operacional de Seguridad Interior (COSI), que permitan conocer y evaluar las amenazas de la delincuencia organizada transnacional, definir estrategias conjuntas y articular políticas públicas que habiliten un abordaje multidimensional, regional y conjunto del fenómeno.

2. EL NUEVO ROSTRO DE LA VIEJA INESTABILIDAD: CORRUPCIÓN Y DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA

Iberoamérica afronta el contexto de competencia geopolítica con nuevas formas de manifestación de problemas viejos. El estancamiento en los avances de la lucha contra la corrupción se ha producido de forma paralela al declive democrático,

el descontento social y un ciclo sostenido de movilizaciones sobre una extensa gama de demandas que responden tanto a problemáticas de coyuntura como a viejas reivindicaciones insatisfechas que se han ido acumulando y frente a las cuales los mecanismos tradicionales de mediación y representación social se han mostrado ineficaces.

La incertidumbre se agudiza si se tienen en cuenta las dificultades que van a encontrar los gobiernos de izquierda en la región para materializar sus promesas de mejora social en un entorno inflacionista que incluso amenaza crisis de deuda en Argentina y El Salvador. Un descontento social fragmentado y creciente con mecanismos de mediación en crisis y dificultades económicas para una respuesta institucional eficaz dibujan un escenario favorable para el surgimiento de liderazgos ultras y disruptivos con discursos de mano dura como el de Javier Milei en Argentina. Los nuevos problemas pueden terminar encontrando las viejas respuestas en Iberoamérica y en esta encrucijada la corrupción no es un elemento más del paisaje sino que, en la literatura especializada, son muchos los estudios que la contemplan como la principal causa del reparto desigual del poder en la región más desigual del mundo.

La lucha contra la corrupción en América Latina se encuentra estancada. Según el *índice de percepción de la corrupción* (IPC) de Transparencia Internacional (TI), desde 2016, 27 de los 32 países de las Américas no muestran avances en la lucha contra la corrupción

y desde 2019 la región recibe una puntuación media de 43 sobre 100, lo que, según la clasificación de la organización, significa que, en términos globales, enfrenta serios problemas de corrupción. Además, en los países que obtienen las puntuaciones más bajas —Venezuela (14), Haití (17) y Nicaragua (19)— es difícil trazar una línea clara entre las instituciones públicas y las redes criminales, mientras que en otros como Honduras y Guatemala, existe una imbricación entre élites y crimen organizado que ha cooptado las instituciones estatales (Transparencia Internacional, 2023). En estos últimos estados, la creación de instituciones con mandato internacional de apoyo a las fiscalías en la investigación y enjuiciamiento de la corrupción supuso una experiencia interesante que evidenció los límites de la ayuda internacional cuando la investigación toca a las más altas esferas políticas del estado.

Estos datos son consistentes con otras formas de medir la corrupción distintas de la percepción, como el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) que desde 2019 publica la Americas Society y el Council of the Americas, y que mide 14 variables en 15 estados de la región, entre las que se encuentran la independencia del poder judicial, la fortaleza del periodismo de investigación y la cantidad de recursos que se dedican a combatir los delitos de cuello blanco. Según el índice de 2021, 7 estados mantuvieron su índice sin variaciones, 5 mostraron significativos retrocesos, entre ellos México y Bra-

sil, y sólo 3 arrojaron subidas, siendo la más acusada la de República Dominicana (Americas Society y Council of the Americas, 2021). Para 2022, 4 estados mostraron retrocesos, con Guatemala a la cabeza, 7 permanecieron prácticamente iguales y 4 tuvieron mejoras significativas (Americas Society y Council of the Americas, 2022). Tres de los principales estados de América Latina como son México, Brasil y Argentina han registrado retrocesos en su capacidad de lucha contra la corrupción en todos los años en que se ha realizado la medición.

Estos datos deben situarse en un contexto de retroceso en la calidad democrática y de acusado malestar con las democracias de la región. Aunque el Informe 2021 del Latinobarómetro muestra que se detiene el descenso en el apoyo a la democracia que venía registrándose desde hace una década y que tuvo su punto más bajo en el Informe de 2018, aún está lejos de los niveles registrados durante los años 90 del siglo pasado, lo que supone un proceso de desafección continuada. También resultan alarmantes algunos de los datos contenidos en el último Informe: el “autoritarismo difuso”, es decir el apoyo a un gobierno no democrático si “resuelve problemas”, alcanza el 51%, lo que supone un aumento de tres puntos respecto al Informe de 2018 y de siete respecto al porcentaje de 2002. Este apoyo es particularmente acusado en los países centroamericanos —El Salvador (63%), Honduras (62%) y Guatemala (57%)— y

“

Iberoamérica no se
tuvo en cuenta en los tratados
anticorrupción de finales
de los años 90 y principios
del siglo XXI.”

– OLASOLO Y GALAÍN PALERMO, 2022



en República Dominicana (66%). También aumenta el apoyo regional al control de los medios de comunicación, alcanzando el 34% de media y, en el caso de El Salvador, llegando al 66%. Desde 2009 ha aumentado en 19 puntos la percepción de que “se gobierna para los intereses de unos pocos”, llegando a una media regional, en el último Informe, del 73%.

Además, según los datos recabados por TI, se registra un cierto cansancio en la priorización de la lucha contra la corrupción en las agendas políticas de algunos estados de la región. Fuera de los estados con peores resultados, el caso más preocupante es el de Brasil. Desde 2019, TI alerta sobre el desmantelamiento sin precedentes de los marcos legales e institucionales de lucha contra la corrupción durante el gobierno de Jair Bolsonaro, cuya construcción había llevado décadas (Transparencia Internacional, 2021). Chile y Costa Rica, aunque tienen las mejores puntuaciones de la región, han dejado de priorizar la lucha contra la corrupción en la agenda política, lo que se ha traducido en el estancamiento continuado de Chile durante varios años y en un retroceso de cuatro puntos de Costa Rica.

Pero no se trata solamente de que los instrumentos anticorrupción resulten ineficaces sino, principalmente, de que la corrupción ha cambiado. Expertos y organizaciones internacionales califican la situación de corrupción en la región como “sistémica” y de “cap-

tura del estado” por parte de poderosos intereses privados, que se ha visto corroborada por las conclusiones de las investigaciones a nivel regional de los casos *Lava Jato* y *Odebrecht*. Estudios de campo focalizados en ámbitos locales ponen de manifiesto que la corrupción tradicional asociada al clientelismo electoral ha dado paso a la gran corrupción basada en organizaciones criminales y dirigida a la depredación de los recursos públicos mediante su apropiación, malversación o desviación (Ocampo, 2018).

De este modo, en Iberoamérica se han dado casos de corrupción en la práctica totalidad de las instituciones públicas y los estudios empíricos registran tanto la práctica continuada de la pequeña corrupción a través de sobornos de funcionarios públicos como redes estructurales de gran corrupción con grave afectación de los derechos humanos (Ramos Mogollón y Álvarez García, 2019). Particularmente grave resulta la infiltración del narcotráfico en la política fundamentalmente con el objetivo de comprar impunidad e ineficacia del estado en la lucha contra los negocios delictivos (Santano, 2022), si bien el control de la financiación de partidos y campañas supone un desafío para la propia capacidad de control territorial del estado porque existe una fragmentación de fuentes de financiación y centros de recepción de fondos dispersos en el territorio que son muy difíciles de controlar incluso para los propios partidos.

3. LOS ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN ANTICORRUPCIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA E IBEROAMÉRICA

Desde su primera mención en 1994, la promoción de la buena gobernanza se ha convertido en un elemento estructural de las normas y programas de ayuda exterior de la Unión Europea, sobre cuya base, a comienzos del siglo XXI y desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la UE se conceptualizó como un “poder transformador” —una suerte de actor internacional sui generis con capacidad para inducir cambios políticos substantivos en los estados— y también como un “poder normativo” con capacidad para definir y establecer la “normalidad” en el sistema internacional.

La promoción de la buena gobernanza y la condicionalidad en todos los ámbitos de la acción exterior se estableció con el máximo rango normativo en el art. 21 TUE introducido por el Tratado de Lisboa, que, en su apartado 3, obliga a la Unión a respetar los principios y perseguir los objetivos de defensa y promoción de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales y los demás principios y objetivos definidos en sus apartados 1 y 2. De este modo, la idea de “comunidad de valores compartidos” no se utilizaba sólo para definir internamente la UE desde una perspectiva cultural (art. 2 TUE) sino que se proyectaba a las relaciones exteriores de la Unión.

Aunque las condiciones geopolíticas han cambiado notablemente desde en-

tonces y la UE está inmersa en un proceso de reforma como actor internacional para su adaptación a las nuevas circunstancias, la promoción de la buena gobernanza sigue siendo una característica identitaria y puede encontrarse en múltiples documentos como las Conclusiones del Consejo del Consejo sobre el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 (2020), en los documentos sobre cooperación para el desarrollo, como el Reglamento (UE) 2021/947 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (Europa Global), en los programas temáticos incluidos dentro de Europa Global y, de manera destacada, en el pilar geográfico del instrumento, donde se destina como mínimo un 15% del presupuesto para los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza, según establece el art. 3 del Reglamento Delegado (UE) 2021/1530 de la Comisión.

Dentro del marco de la promoción de la buena gobernanza, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, la lucha contra la corrupción ha ido ganando presencia y protagonismo en la agenda europea, fundamentalmente en dos ámbitos diferenciados, pero con puntos en común.

Por una parte, la cooperación internacional, destinada a facilitar la acción conjunta de los estados frente a las ramificaciones internacionales de los delitos asociados a la corrupción, especialmente el lavado de activos, la cooperación policial, judicial y técnica y complementario, en algunos casos, suplir la normativa

nacional anticorrupción. En este ámbito se encuentran la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), cuya implementación está a cargo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, que tiene un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación (MESICIC). También el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), vinculado a la OCDE y que, a través de sus recomendaciones, promueve políticas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y que cuenta con GAFILAT, una organización regional integrada por 16 países de América Latina y el Caribe.

En el ámbito iberoamericano la cooperación anticorrupción se ha centrado en la creación de redes institucionales, como AIAMP, y dentro de ella la Red de Fiscalías de lucha contra la corrupción, COMJIB, IberRed y la Cumbre Judicial, enfocados en la creación de grupos de trabajo, la armonización de la legislación penal y la posibilidad de crear equipos conjuntos de investigación.

En el ámbito de la integración latinoamericana, tanto la CELAC como Mercosur contemplan la cooperación internacional para luchar contra la corrupción entre sus documentos y declaraciones, pero poco se ha avanzado en la concreción de los buenos propósitos en instrumentos que quepa calificar como operativos. Ello ha condicionado que, dentro de la cooperación birregional UE-CELAC en materia de lucha contra la

corrupción, la acción de la UE se haya dirigido fundamentalmente al ámbito de la cooperación al desarrollo. Mayor ha sido la cooperación entre la UE y el Sistema de la Integración Latinoamericana que, junto a la COMJIB y con Fondos españoles y de la UE, ha desarrollado el Proyecto de Armonización de la Legislación Penal contra el Crimen Organizado en Centroamérica.

Una mención especial en este ámbito merece Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PACCTO), un programa regional financiado por la UE en el que participan 18 estados de la región y que, por primera vez, durante más de cinco años cubrió toda la cadena penal de la corrupción y su relación con el crimen organizado para fortalecer la cooperación policial, entre sistemas de justicia y entre sistemas penitenciarios mediante la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas. El éxito del programa apunta hacia un modo de cooperación que puede resultar pionero ya que, lo que comenzó siendo un programa técnico de fortalecimiento institucional entre especialistas de alto nivel de cada uno de los países involucrados ha conseguido tender puentes de diálogo político entre estados y entre éstos y la UE en materia de cooperación anticorrupción.

Por otra parte, desde los años 90 del siglo xx la lucha contra la corrupción forma parte de la agenda de la cooperación al desarrollo, situación que ha quedado expresada al máximo nivel al

incluir la reducción de la corrupción y el soborno como una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030.

La ayuda internacional al desarrollo de la UE y de España se ha utilizado para financiar la creación de instituciones de apoyo a las fiscalías para la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción en contextos de desestabilización política y fuerte movilización ciudadana, como son los casos de la CICIG en Guatemala (2006), creada por Naciones Unidas, y la MACCIH en Honduras (2016), creada por la OEA, aunque con severas limitaciones de su mandato respecto a la CICIG. En cierta medida se puede decir que ambas instituciones murieron de éxito una vez que sus investigaciones alcanzaron a los presidentes de la república y diputados nacionales, lo que pone de manifiesto los límites de la acción internacional frente a la gran corrupción.

Desde 2005 la UE introdujo una línea de fortalecimiento institucional en la cooperación al desarrollo en la que estaba integrada la lucha contra la corrupción que se convirtió en línea prioritaria en los Instrumentos de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2007-2013 y 2014-2020. En el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017), influido por la Agenda 2030, la lucha contra la corrupción aparece ya integrada dentro del campo general del crecimiento sostenible. En la Comunicación conjunta del Parlamento Europeo y el Consejo sobre Relaciones UE-ALC (2019) la lucha contra la corrupción aparece como un

tema central, si bien relacionado en este caso con la promoción de la democracia y los derechos humanos.

En cuanto a los programas regionales, EUROsociAL es un programa de cooperación a demanda financiado por la UE y surgido en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC-UE de Guadalajara (México) en 2005 que pretende mejorar los niveles de cohesión social y fortalecimiento institucional mediante el apoyo, a demanda de los estados, de sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas en las áreas de igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales. Desde su segunda fase (2011-2016) ya contaba con una línea específica de lucha contra la corrupción centrada en la promoción de la transparencia y la coordinación interinstitucional y brindó asesoría técnica para la elaboración de normas, instituciones y políticas públicas anticorrupción en Colombia, Brasil, y Perú.

En la tercera fase, de 2017 a 2021, el programa potenció el principio de demanda, el diálogo permanente y el intercambio de conocimientos entre los actores e instituciones, lo que acercó la cooperación técnica anticorrupción a las formas de cooperación triangular, Sur-Sur y horizontal entre distintos niveles de gobierno, apostando por la financiación y el apoyo a la gestión de reformas y acciones con una alta probabilidad de continuidad y consolidación, lo que robustece la idea de gestión por resultados estratégicos.

4. RECOMENDACIONES

La UE ha venido consolidando un perfil propio en la cooperación al desarrollo en materia de lucha contra la corrupción alineada con el ODS 16 de la Agenda 2030 y focalizada en la promoción del diálogo interinstitucional, la asistencia técnica y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre especialistas de alto nivel, lo que le ha permitido forjar una imagen reconocible en la región entre funcionarios y organizaciones sociales. La aplicación de los nuevos derroteros de la cooperación al desarrollo al ámbito de la lucha contra la corrupción ha permitido cumplir objetivos estratégicos, generar confianza y convertir en espacios de diálogo político lo que originalmente se pensó como programas técnicos de fortalecimiento institucional. La reforma del papel internacional de la UE no puede desconocer este bagaje acumulado y exitoso y el cambio en los instrumentos de financiación no puede afectar a la continuidad de los avances que programas como El PAcCTO y EUROsociAL han supuesto en las relaciones entre estados de la región y entre éstos y la UE en materia de fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, el desafío que la gran corrupción apoyada en redes transnacionales de crimen organizado plantea en la región obliga a avanzar y profundizar las relaciones. Por una parte, debe potenciarse el ámbito de la cooperación internacional. La cumbre UE-CELAC de julio de 2023 debería ser un espacio para

plantear la necesidad de concretar los buenos deseos en materia de buena gobernanza y lucha contra la corrupción en espacios de diálogo que aprovecharan y potenciaran las sinergias que han venido produciéndose en los ámbitos técnicos e interinstitucionales. La experiencia iberoamericana en el combate al crimen transnacional debería utilizarse también para realizar un diagnóstico sobre las carencias de los instrumentos internacionales anticorrupción y proponer su fortalecimiento frente a las nuevas formas de corrupción sistémica.

Por otra parte, el ámbito de la cooperación al desarrollo debe también adaptarse a la complejidad del fenómeno, profundizar en el mapeo de las condiciones de los países y en la adaptación de las acciones a las estrategias nacionales. La UE ha focalizado sus programas en los poderes ejecutivo y judicial, pero las nuevas formas de corrupción reclaman nuevos instrumentos normativos nacionales y regionales para los que la experiencia de la cooperación entre estados de la región promovida con participación de la UE resultará crucial. El control del origen de la financiación política exige profundizar en las formas de cooperación horizontal entre distintos niveles de gobierno, especialmente de los niveles locales, que debería ser un nuevo ámbito estratégico de los programas anticorrupción de la UE.

Bibliografía

- Alda Mejías, Sonia y Rodríguez Sánchez-Lara, Gerardo (Coords.), Seguridad, Corrupción e impunidad en América Latina, Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann y Universidad de las Américas, Puebla, 2021. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/01/seguridad-corrupcion-e-impunidad-en-america-latina.pdf>.
- Americas Society y Council of the Americas, *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index 2022, junio de 2022*. Disponible en: https://www.as-coa.org/sites/default/files/inline-files/CCC_Report_2022_0.pdf.
- Americas Society y Council of the Americas, *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index 2021, junio de 2021*. Disponible en: https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Report_2021.pdf.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe del Grupos Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*, Washington, 2018.
- Carnegie Edowment for International Peace. Working Group on Corruption and Security, “Corruption. The Unrecognized Threat to International Security”, Washington D.C., CEIP, 2014. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/corruption_and_security.pdf.
- Diálogo Interamericano y Banco Interamericano de Desarrollo, *Anticorrupción, transparencia e integridad en las Américas. Serie de Coloquios: resumen y conclusiones*, Washington, 2019.
- Garay, Luis Jorge et al., *Macrocorrupción y cooptación institucional. La red criminal “Lava Jato”*, Bogotá, Vortex, 2018.
- Georgieva, Kristalina; Gopinath, Gita y Pazarbasioglu, Ceyla. “Why We Must Resist Geoeconomic Fragmentation—And How”. 22 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/05/22/blog-why-we-must-resist-geoeconomic-fragmentation>.
- Latinobarómetro, *Informe 2021: Adiós a Macondo*, Latinobarómetro, 2021. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Nash Rojas, Claudio y Fuchs, Marie-Christine, *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2019.
- Ocampo, Gloria Isabel, *¿Cuál estado para cuál ciudadanía? Paradojas y disyunciones de la modernización del Estado en Colombia*, Odecofi-Cinep-Eafit, Bogotá, 2018.
- Olasolo, Héctor y Galain Palermo, Héctor. “La insuficiencia del enfoque de los tratados internacionales anticorrupción para abordar la corrupción transnacional organizada”, en *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. 35, n. 2, 2022. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502022000200227>.
- Pastor Pazmiño, Carlos et. al., *Concentración económica y poder político en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-FES, 2020. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1gm013c>
- Ramos Rollón, Marisa y Álvarez García, Francisco Javier, “El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción”, en *Cuadernos de la Fundación Carolina*, n. 11, 2019. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT_FC_11.pdf.
- Rodríguez Pinzón, Érika María. “Las relaciones entre China y América Latina: entre el pragmatismo y la gestión del riesgo”, en *Cuadernos de Estrategia*, n. 212, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2022/Cuaderno_212.html.
- Santano, Ana Claudia, *La narcofinanciación de la política. Una comparación entre Colombia, México y Brasil*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2022.
- Transparencia internacional, *índice de percepción de la corrupción 2022*, Transparencia Internacional, 2023. Disponible en <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2022-americas-corruption-criminal-networks-human-rights-abuses>.

Transparencia Internacional,
*Brazil. Setbacks in the Legal and
Institutional Anti-Corruption
Frameworks*, actualizado a 2021.
Disponible en: [https://comuni-
dade.transparenciainternacional.
org.br/brazil-setbacks-2021](https://comunidadetransparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021).

White House. "National Security
Strategy". 12 de octubre de 2022.
Disponible en: [https://www.
whitehouse.gov/wp-content/
uploads/2022/11/8-November-
Combined-PDF-for-Upload.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf).





4

Una nueva etapa de cooperación *Unión Europea- América Latina*

Riesgos y oportunidades

por MARISA RAMOS

El documento analiza la renovación y la intensificación de la relación entre la UE y América Latina, de cara a la Cumbre birregional que tendrá lugar en julio de 2023. El artículo destaca la importancia de distinguir entre problemas globales, compartidos y comunes en el contexto de la cooperación birregional entre Europa y América Latina. Se discuten tanto los desafíos y riesgos que deben abordarse, como las diferencias en las prioridades y las asimetrías en el impacto

92~93

de los problemas compartidos. El documento concluye que se necesita una agenda de cooperación renovada e innovadora que incluya temas como la recuperación económica inclusiva y sostenible, la innovación y el cambio climático, la digitalización, el multilateralismo y la seguridad y derechos humanos para abordar los complejos desafíos que enfrentan ambas regiones.





En los últimos meses, las relaciones entre la UE y América Latina parecen estar en proceso de intensificación y renovación. El revulsivo de la pandemia del COVID-19, el impacto global de la guerra de Ucrania y la oportunidad que representa la Presidencia española del Consejo Europeo en el segundo semestre del 2023 constituyen solo algunos de los múltiples factores que auguran un nivel de relaciones entre las dos regiones más intenso que el de los últimos años en que la asociación entre las dos regiones languideció de forma significativa. Un diálogo político más fluido, relaciones comerciales e inversiones más intensas y una cooperación renovada podrían constituir los ejes de esta nueva asociación, que deberá ser perfilada y definida en los próximos meses. De momento, el diálogo político ya se están retomando, mientras que el recorrido de los otros dos elementos es todavía incierto.

Para este cambio de tendencia puede constituir un hito la próxima celebración de la Cumbre UE-CELAC, prevista para los días 17 y 18 de julio de 2023 en Bruselas y que se llevará a cabo en el marco de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. La celebración de la Cumbre refleja, por sí misma, el fin de una etapa de enfriamiento de las relaciones entre las dos regiones, producto de la fragmentación política por el lado latinoamericano y del desinterés por el europeo (López, 2023)¹. No se había celebrado ninguna Cumbre UE-CELAC desde 2015.

Esta Cumbre supone una oportunidad para fortalecer y renovar la cooperación birregional por distintas razones:

- La Cumbre permitirá el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y culturales entre Europa y América Latina, facilitando el diálogo político al más alto nivel, el impulso a los acuerdos comerciales y políticos, pero también el refuerzo y la visibilidad del intercambio de experiencias y conocimientos que ya se están llevando a cabo en las múltiples redes e instrumentos de cooperación existentes.
- Además, a través de esta Cumbre se podrá mejorar la posición internacional de ambas regiones ya que la conjunción de esfuerzos entre ambas regiones puede servir para amplificar su voz en el ámbito internacional. América Latina es un aliado natural para Europa por razones históricas y culturales y la UE ha sido el socio más estable y confiable que ha tenido la región, especialmente en momentos clave como el de la recuperación democrática y la promoción de la paz en las décadas de 1980 y 1990 o como socio de cooperación en el contexto de la graduación.
- Finalmente, la celebración de la Cumbre en sí misma constituye un mensaje claro sobre la importancia de la cooperación internacional para enfrentar los

1. De acuerdo con López (2023), esta pérdida de interés se ve explicada por factores tales como la centralidad de otros temas, como los temas de vecindad, la guerra de Ucrania, o el enquistamiento de conflictos en la región como el de Venezuela.

desafíos globales. Tanto Europa como América Latina enfrentan problemas globales y similares, aunque con impacto muy distinto, como el cambio climático, las migraciones, la digitalización, la erosión democrática o la creciente desigualdad, por lo que se hace más necesario que nunca trabajar juntos para encontrar soluciones efectivas.

Este contexto resulta, además, una oportunidad para potenciar e impulsar una cooperación reforzada entre ambas regiones, impulsando y acelerando los cambios que venían gestándose desde hace años y que desembocaron en la consolidación de enfoques innovadores para ponerla en marcha, como el enfoque del desarrollo en transición promovido por CEPAL-OCDE-UE, o el nuevo instrumento europeo de asociación que integra los anteriores de cooperación y vecindad, Global Europe (Jung, 2021; Sanahuja y Ruiz 2019), o el desarrollo de estrategias innovadoras de programación, como el Team Europe (Jung, 2022) que da como resultado propuestas de intervención renovadas en torno a las Team Europe Initiatives (TEI). Esta nueva estrategia responde a una nueva orientación global de la cooperación europea que resulta no solo coherente con el nuevo enfoque de trabajo con países de desarrollo en transición (Nieto y Salinas, 2019) sino también con las modalidades de la cooperación sur-sur y regional que la propia región latinoamericana ha venido liderando desde hace más de una década (Rivero y Xalma, 2019).

Esta cooperación renovada se plantea como un modelo de asociación idóneo para impulsar las transformaciones que reclama el actual contexto global y que responden a un cambio de ciclo, marcado por la crisis de la globalización que puede ser considerado una coyuntura crítica o, de acuerdo con Sanahuja (2022), un interregno, según la terminología gramsciana. Para ello, se requieren respuestas y estrategias innovadoras y transformadoras que permitan transitar hacia sociedades y economías adaptadas al nuevo ciclo global y a la recuperación post-covid, para las que las alianzas son especialmente necesarias. La asociación entre ambas regiones, por tanto, va asociada a una agenda compleja, pero también a unos mecanismos y procesos de implementación que están precisamente definiéndose en estos momentos. Ante ello, resulta de interés identificar las oportunidades que abre esta nueva cooperación para situar la agenda que reclama la actual coyuntura y los instrumentos necesarios para implementarla, así como para identificar los riesgos que acompañan esta renovada asociación.

1. UNA COOPERACIÓN REFORZADA PARA UNA NUEVA ETAPA DE RELACIONES UE-CELAC

La cooperación constituye uno de los ejes fundamentales para avanzar hacia una asociación más intensa entre ambas regiones, que permita a ambas regiones afrontar un contexto internacional y glo-

bal que les afecta, sin embargo, de forma muy distinta. En los últimos años se pusieron ya las bases para una cooperación birregional diferente. De hecho, por parte europea, se ha ido gestando a lo largo de la última década un nuevo modelo de cooperación, asociado a una nueva comisión (Von der Leyen) y a un nuevo Marco Financiero Plurianual (2021-27). En este tiempo, la cooperación al desarrollo de la UE ha cedido protagonismo a la cooperación internacional (De la Cruz e Iribarren, 2022) y sus prioridades estratégicas, los instrumentos de que dispone y los enfoques que aplica definen una nueva política. El cambio de la cooperación europea se observa a través del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017), que incorporó la Agenda 2030 como marco de referencia; de la Comunicación Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa (2019), que asume el desarrollo sostenible como marco de referencia también interno y la correlación entre políticas como señal de identidad, como pone de manifiesto el Pacto Verde Europeo, con dimensión interna y externa, entendiendo que también redunda en el interés de la UE apoyar los esfuerzos de mitigación y adaptación de otros países (Sanahuja, 2021); de la Comunicación Respuesta Global de la UE al COVID-19 (2020), que enfatiza en una recuperación verde y digital para “reconstruir mejor” (build back better), asumiendo que una respuesta europea fuerte y global puede ayudar a posicionar los valores pero también los intereses europeos (Comisión Europea, 2020);

y de la estrategia Global Gateway (2021), como exponente de la nueva política de cooperación internacional de la UE, con foco en la cooperación financiera para la inversión en proyectos de infraestructura sostenible (Comisión Europea, 2021).

Por contraste, por el lado latinoamericano, la región ha seguido inmersa en un contexto de fragmentación y polarización política que ha supuesto una crisis del multilateralismo en la región que solo ahora, con el reciente impulso a CELAC (Frankel, 2023), parece estar superándose. Esta fragmentación, con las limitaciones estructurales de la región para afrontar sus principales desafíos, ha impactado también a la cooperación intrarregional. Así, la cooperación sur-sur se ha visto paralizada y ralentizada (SEGIB, 2023) como consecuencia de la pandemia pero también de una cierta fatiga.

1.1. Agenda común y agendas compartidas para una nueva cooperación birregional

En este contexto, resulta de interés identificar las posibilidades para una nueva agenda birregional. La Hoja de Ruta acordada en la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Buenos Aires en octubre de 2022 establece una agenda marcada por temas que podrían dar contenido a una nueva etapa en la cooperación entre las dos regiones. La recuperación económica inclusiva, equitativa y sostenible, la innovación y lucha contra el cambio climático, la

agenda digital, el multilateralismo y la cooperación en materia de seguridad, gobernanza y promoción y protección de derechos humanos constituyen los principales ejes de la futura asociación birregional reforzada acordada en ese primer momento del recuperado diálogo político birregional.

Ahora bien, en su despliegue, esta agenda pone de manifiesto el diferente impacto y relevancia de cada uno de estos temas tiene en cada una de las regiones. Por tanto, que esta agenda sea realmente de interés mutuo o que refleje, más bien, las asimetrías en la capacidad de cada región para posicionar asuntos de su propio interés es una primera cuestión a abordar. Porque las agendas de las dos regiones presentan diferencias importantes, aunque también elementos comunes y compartidos. Como ha puesto de manifiesto el reciente informe de la OEI (Rodríguez Pinzón, 2022), la agenda europea está marcada, en el contexto de la recuperación post-covid, por la cuestión ambiental, por la digitalización, el empleo y crecimiento sostenible, las migraciones y desplazamientos forzados, la gobernabilidad y desarrollo humano y la resiliencia, paz y seguridad (Rodríguez Pinzón, 2022: 19). En el caso latinoamericano, ese mismo informe establece que son los desafíos estructurales, especialmente la desigualdad, junto con la agen-

da digital, la agenda verde y la ciencia y la tecnología los asuntos que marcan la actual agenda de desarrollo en la región (Rodríguez Pinzón, 2022: 15-16).

Para abordar el análisis de estas asimetrías y de los eventuales disensos en torno a los temas de la renovada agenda de cooperación birregional, puede ser útil fijarse en la naturaleza de los problemas que definen esa agenda, diferenciando entre los desafíos globales y que afectan, por tanto, a ambas regiones, de aquellas otras problemáticas que son parcialmente compartidas o de las que les son comunes a ambas regiones pero con expresiones e impactos muy distintos². Esta diferenciación permite analizar no solo la dimensión y complejidad que lleva asociada cada problemática sino, sobre todo, los intereses que arrastra su posicionamiento en la agenda.

Respecto a los desafíos globales, algunos de los que están definiendo la nueva cooperación birregional tienen causas, expresiones e impactos muy distintos y cualquier proceso de cooperación y diálogo en torno a ellos debe contemplar esta realidad. En este ámbito, emerge como tema clave en la agenda birregional la agenda verde y el cambio climático. Este desafío global se percibe de forma muy distinta desde un lado y otro del Atlántico. Por una parte, la CELAC en su reciente cumbre de Buenos Aires

2. Es importante tomar en cuenta la diferencia entre problemas globales, que tienen un impacto en todo el mundo y requieren una solución a nivel internacional, como puede ser el cambio climático o la pandemia de COVID-19; los problemas compartidos, que son los que tienen un impacto en múltiples países o regiones, pero no necesariamente afectan a todo el mundo, como la migración, la seguridad alimentaria o el tráfico de drogas y los problemas comunes, que afectan a una sola comunidad o sociedad y que requieren soluciones a nivel local, aunque éstas puedan ser concertadas. Es el caso de problemas como los de la educación o el desempleo (ver, por ejemplo, Slaughter, 2002).

de enero de enero del 2023, priorizó este asunto como eje de la economía del futuro en tanto la región es una de las más vulnerables al cambio climático y al deterioro medioambiental (López, 2023; Svampa, 2022). En este marco, los presidentes de la región pusieron el acento en el lugar de América Latina como «acreedor ambiental» y, por ende, en la necesidad de que exista algún tipo de financiamiento por parte de las naciones desarrolladas para que pueda darse un proceso de transición energética exitoso. También se destacó la importancia de poner en marcha, en el mismo marco de la CELAC, el Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales. De igual forma, la Cumbre Iberoamericana recientemente celebrada en Santo Domingo ha situado este asunto como prioritario para la región, planteando una Carta Medioambiental para abordar de forma concertada los riesgos que conlleva el cambio climático para la región. Además, este tema constituye el eje prioritario de algunos de los gobiernos progresistas que han accedido al poder en el último año. Tanto Lula como Petro apuestan por situar la agenda verde como motor de su acción de gobierno, marcado con ello un giro copernicano respecto a las políticas de sus predecesores, lo que tendrá influencia en toda la región. Será de interés observar las más que probable competencia entre ambos líderes por posicionarse a nivel internacional en torno a este asunto, como se puso de manifiesto en la última COP-27 en Sharm-El-Shaikh.

Entre tanto, la UE ha posicionado la agenda verde como eje central de la recuperación, pero también de su acción externa. La alta dependencia europea de gas ruso empujan a la descarbonización y a la transición energética, al Pacto Verde y al Plan Repower EU, como plan de choque externo (Sanahuja, 2022). La UE está potenciando iniciativas regionales tales como las TEI Green Transition, así como otras de ámbito nacional como las de Hidrogeno Verde en Chile, Peten en Guatemala, Green Deal en Brasil o transición ecológica en Cuba. De igual forma, está impulsando la Coalición Economía Circular en LAC, o la Alianza Global para la Economía Circular y los recursos eficientes (GRACERE). Los programas regionales, tales como EUROCLIMA+, Euroclima Caribe, Programa de Reducción del Riesgo de Desastres en el Caribe o AL INVEST Verde pretenden reforzar este importante impulso a la agenda verde. El reciente informe de Perspectivas Económicas de América Latina (LEO) sobre la Transición Verde (OCDE/CEPAL) (2022) avala esta apuesta.

Ahora bien, los intereses europeos en torno a las inversiones verdes pueden ir en sentido contrario a las posiciones de algunos gobiernos, actores y grupos políticos de América Latina que reclaman la superación del modelo de desarrollo extractivista y de las tendencias de reprimarización a las que van asociadas la mayor parte de las inversiones externas. A este fin no necesariamente contribuye la estrategia Global Gateway europea, cuyos primeros pasos alertan



“

La alta dependencia europea de gas ruso empujan a la descarbonización y a la transición energética, al Pacto Verde y al Plan Repower EU, como plan de choque externo.”

– SANAHUJA, 2022

sobre la dificultad para hacer efectiva la coherencia de políticas y la necesaria supeditación de las estrategias cortoplacistas, vinculadas a intereses comerciales o de políticas concretas sobre las agendas estratégicas (Sanahuja, 2022; Svampa, 2022). De hecho, esta estrategia recuerda más a la cooperación de etapas ya superadas que a la renovación planteada a lo largo de la última década.

También la agenda digital constituye un desafío global que implica a todos, aunque se expresa de forma muy distinta en unas regiones y en otras, y en unos países y otros. El desarrollo tecnológico tiene impactos muy marcados en términos de productividad e innovación, pero también en términos de ampliación de brechas sociales. La reciente aprobación de la Carta de Derechos Digitales en el ámbito iberoamericano asume esta mirada.

Por el lado europeo, la UE está promoviendo un compromiso político para lanzar una Alianza Digital UE-ALC que genere una transformación digital profunda y en la que se espera una intensa participación del sector privado. Además, promueve una TEI regional en esta materia y programas nacionales en países como Argentina o Brasil. Además, se está impulsando la extensión del cable de fibra óptica BELLA a otros países de América del Sur, América Central y posiblemente el Caribe, así como la creación de un acelerador digital UE-ALC para la inversión y la innovación del sector privado. Por tanto, el enfoque orientado a las inversiones en este ámbito es bien contundente en el lado europeo.

En lo que se refiere a problemas compartidos, temas viejos pugnan por formar parte de una agenda de cooperación renovada e innovadora. Es el caso de los problemas vinculados a la seguridad y la lucha contra el crimen organizado, las migraciones o el comercio birregional, que tienen impactos y dimensiones muy diferentes en cada región y en cada contexto. En el primer caso, la UE promueve enfáticamente una asociación birregional en materia de justicia y seguridad. La creación del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI) con el apoyo de la UE y la firma de una Declaración Conjunta con 27 ministros del Interior de la UE en marzo de 2022 fueron hitos en este sentido. Así mismo, la UE promueve seguir avanzado en la cooperación intrarregional e interregional en materia de gestión de fronteras y cooperación judicial y policial a través de los actuales programas de cooperación (EL PAcCTO, COPOLAD, o Eurofront) y sus sucesores, así como a través de la TEI regional sobre seguridad y justicia o de la TEI nacional en Colombia sobre la paz.

Desde la perspectiva latinoamericana se están poniendo en marcha políticas de muy distinto signo en torno a la inseguridad ciudadana y a las acciones del crimen organizado, diferencias que se corresponden con la fragmentación política existente en la región. Es bien elocuente el contraste entre las posiciones de militarización o de recuperación de la mano dura, más bien durísima, como las de El Salvador, México o Ecuador, algunas de las cuales incluyen gra-

ves violaciones a los derechos humanos, y las políticas de seguridad humana de Colombia. En este sentido, será complejo perfilar este asunto de forma concertada en la agenda birregional, así como definir la posición europea respecto al tema, demasiado marcada, hasta ahora, por sus propios intereses en el tema.

También el reto de la gestión de las migraciones conforma un problema compartido entre ambas regiones que se sitúa en la agenda de la cooperación birregional aunque de forma menos contundente. El enfoque con el que se aborde este tema determinará las posibilidades de construir una cooperación renovada o de reeditar enfoques securitarios en la gestión de las migraciones, con intereses cruzados y contrapuestos entre ambas regiones.

Finalmente, también es esencial plantea la cooperación que reclama esta nueva etapa en relación con problemas que son comunes pero cuya expresión es radicalmente diversa en cada contexto regional y nacional. Es el caso de temas como la recuperación post-covid o la erosión de la democracia. Ambos afectan de forma muy diferenciada a unos y otros países, aunque en algún grado todos están afectados. En el caso de la recuperación post-covid, los países de América Latina se han visto especialmente afectados por la pandemia, cuyos efectos se han sumado a los problemas estructurales de desigualdad y que ha supuesto, en la práctica, un retroceso en niveles sociales importantes (OCDE y otros, 2021; OCDE y otros, 2022). En este punto, el desarrollo económico y

la cohesión social emergen como ámbitos complementarios que deben incidir de forma muy clara en una agenda de desarrollo sostenible.

En lo que se refiere a la mejora económica y productiva, en un momento de crisis económica sin precedentes a raíz de la COVID-19 y con las consecuencias de la guerra en Ucrania, la cooperación hacia una recuperación económica sostenible e inclusiva a largo plazo es una prioridad para ambas regiones. El aumento de la productividad, la innovación y la creación de empleo, en particular para las PYME de América Latina, así como las cadenas de valor sostenibles deben ser objetivos importantes. En este punto, la UE insiste en que la aplicación de la red de acuerdos comerciales y de asociación entre ambas regiones puede actuar como motor de la recuperación económica y de las oportunidades de negocio e inversión a ambos lados del Atlántico. Para ello, la iniciativa Global Gateway constituye el instrumento que impulsa y promueve las inversiones europeas en la región, a las que se les dota de una serie de principios o condiciones, como la sostenibilidad, el trabajo digno, la inclusión y empoderamiento de las mujeres, de los jóvenes y de los pueblos originarios o la eliminación del trabajo infantil. Esta apuesta se complementa con TEI bilaterales como las que se están impulsando en Ecuador, Guatemala o México.

En lo que se refiere al eje social, la UE apuesta por la idea de la cohesión e inclusión social como eje de promoción del desarrollo y de la superación de

las brechas sociales. Las TEI regionales sobre "Sociedades inclusivas", la continuación de programas regionales como Eurosócial y las TEI nacionales como la de reducción de las desigualdades en Paraguay o la de cohesión social en México, constituyen ejemplos valiosos de esta nueva cooperación.

También es relevante el tema del deterioro democrático, que es especialmente grave en algunas regiones como Centroamérica. Todos los países se ven afectados, de una u otra forma, por procesos de deterioro de la representación política, de erosión de los sistemas de rendición de cuentas y de control político, de instrumentalización de los poderes judiciales, de limitación de derechos y libertades o de presión de grupos políticos antidemocráticos que incluso han llegado a gobernar en países como Brasil (Ramos, 2022). En ese sentido, la salida de gobiernos especialmente tóxicos como el de Bolsonaro (López, 2023) facilita las posibilidades para abordar este asunto de forma concertada. Aun así, este tema es el principal eje de conflicto o división para avanzar en una agenda de cooperación birregional (Frenkel, 2023). Encontrar vías de consenso birregional en este tema parece una tarea hercúlea que solo será posible si se combina el compromiso férreo con los derechos y libertades con el diálogo franco en torno a las necesarias innovaciones y mejoras del modelo democrático, en tanto sistema que genera malestar y que es cuestionado por parte de numerosos colectivos y grupos sociales.

En este punto, la UE sigue apostando por una agenda centrada en los derechos humanos y el Estado de Derecho, sin ampliar suficientemente el foco para abordar otras derivadas del tema, como la democracia digital, la inclusión social en contextos de alta fragmentación, la judicialización de la política, las tendencias autocráticas de grupos políticos diversos o el recurrente déficit de gobernanza democrática. Las iniciativas que pone encima de la mesa son el habitual apoyo político y financiero a la implementación del proceso de paz en Colombia, el despliegue de Misiones de Observación Electoral o el apoyo a la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por último, resulta de interés mencionar la cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación como elemento clave de una nueva agenda que debe responder a desafíos complejos que requieren cada vez más el aporte de la ciencia, la innovación y el conocimiento. Las dos regiones constituyen espacios idóneos para avanzar en una cooperación que presenta ventajas comparativas muy grandes frente a otras regiones: sistemas de educación superior y de ciencia y tecnología del mayor nivel, valores y cultura compartida y redes que nutre en buena medida esta relación. Con ello, la posibilidad de avanzar hacia sistemas mucho más integrados en educación superior, que favorezcan la movilidad académica, investigación conjunta o cooperación entre sistema de ciencia y tecnología, constituyen un elemento fundamental para nutrir la nueva cooperación. En este punto, la ampliación

del Programa Erasmus+ a otras regiones constituye un elemento clave para reposicionar la cooperación en educación superior (Rodríguez Pinzón, 2022).

1.2. Instrumentos para una cooperación renovada

La cooperación entre las dos regiones que se está impulsando se inserta en una nueva etapa de relaciones y de dialogo político birregional marcado por la recuperación de un cierto multilateralismo latinoamericano, fundamentalmente por la reactivación de la CELAC como foro de integración regional. La apuesta por el dialogo regional y por la interlocución euro-latinoamericana en bloque no deja de resultar una apuesta arriesgada tomando en consideración, por una parte, la ya mencionada fragmentación política latinoamericana pero también el énfasis de la nueva política de cooperación europea por la bilateralización. A esas dificultades se suman las relativas a la firma de los acuerdos comerciales de ámbito regional. Por tanto, la Cumbre del mes de julio constituye una prueba de fuego acerca de las posibilidades que tiene la región para articular una voz común o al menos concertada. La secretaría pro tempore de St. Vicente y las Granadinas, cuyo gobierno está alineado con la Nicaragua de Ortega, no permite augurar buenas perspectivas en este sentido.

Precisamente por esta dificultad para entablar un dialogo común de corte

regional, la combinación con las iniciativas y programas regionales que sigue impulsando la UE con las estrategias nacionales puede contribuir a tejer redes que suplan las carencias de voz común. En este sentido, los programas regionales, tanto los eurolatinoamericanos como los iberoamericanos resultan de especial valor para impulsar esta nueva etapa, tal como ha puesto de manifiesto Jung (2022). Los instrumentos innovadores ya en marcha en la programación de iniciativas de cooperación europea y el enfoque de desarrollo en transición, en combinación con modalidades ya consolidadas, pueden resultar especialmente oportunos y adecuadas en esta nueva etapa de asociación.

En particular, en la actual coyuntura, resulta pertinente reforzar instrumentos que faciliten la asociación en base a tres principios de larga solera y pujante vigencia- la horizontalidad, la solidaridad y la coherencia – y a través del uso intensivo de tres recursos también viejos –el diálogo, el conocimiento y los recursos financieros. Algunas combinaciones de estos principios y estos recursos aportan bases sobre las que se debería consolidar una nueva fase de cooperación birregional.

En primer lugar, los cambios recientes en ambas regiones y a nivel global reclaman una asociación basada en el respeto mutuo y en la horizontalidad entre países y regiones, con esquemas de relación multilateral o regional cuando sea posible en complementariedad con las asociaciones bilaterales. El multilateralismo, la integración regional, las

alianzas de actores y las redes sectoriales constituyen algunos de los esquemas de asociación especialmente idóneos para esta nueva etapa, aunque su implementación y avance resulte también bastante complejo. La horizontalidad, u otras geometrías variables, se hace posible a través de acciones innovadoras con participación de actores diversos, en niveles múltiples y en formatos flexibles. El uso intensivo del diálogo y la creación, difusión y transferencia de conocimiento son los recursos necesarios para impulsar este tipo de intervenciones.

En segundo lugar, los viejos principios de la solidaridad y del apoyo mutuo son esenciales también para esta nueva cooperación. En este punto, resulta especialmente pertinente promover acciones de transferencia de conocimiento e innovación, asumiendo que las asimetrías en conocimiento científico o en innovación tecnológica constituyen, como siempre, rémoras a la recuperación post-covid y a la promoción del desarrollo sostenible inclusivo y justo. Esta afirmación pone el foco en la necesidad de impulsar la cooperación en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación. También la transferencia y creación conjunta de conocimiento es clave en el ámbito de las políticas, en la línea de la sólida experiencia de cooperación técnica pública desarrollada en la cooperación europea con la región latinoamericana o en la cooperación sur-sur (Ramos y Jung, 2020). En este sentido, resultan especialmente oportunos los instrumentos de concertación y convergencia regulatoria desplegados en

redes y espacios regionales, de los que son buena muestra el Acuerdo de Escazú o la Agenda Digital Iberoamericana (Rodríguez Pinzón, 2022). El acervo regulatorio de la UE constituye, en este aspecto, un elemento positivo, aunque el dilema entre la imposición de los principios y valores europeos, muchos de ellos vinculados a viejos y nuevos derechos, y el respeto a las características propias de cada país y región está más vigente que nunca.

De igual forma, es clave promover una cooperación que haga especial énfasis en un principio viejo, como es el de la coherencia de políticas. Apelar a este principio en estos momentos es especialmente importante por diferentes razones. Por una parte, parece necesario empujar a la cooperación para entrar en una nueva fase en lo que se refiere a la relación de la política de cooperación con el resto de políticas. No hay que olvidar que la cooperación internacional al desarrollo ha pasado por fases distintas: a. una inicial supeditación de la política de cooperación a las políticas comerciales y exteriores, propia de los momentos previos a la agenda de la eficacia; b. precisamente como parte de los cambios que impulsó la Declaración de París, una fase de política de cooperación no ligada, reivindicativa de la autonomía de esta política respecto a los intereses contrapuestos de otras; y c. la aprobación de la Agenda 2030 impulsó la integralidad de políticas como estrategia idónea para la implementación de los ODS, asumiendo no solo la coherencia sino también la confluencia de políticas como vía eficaz para impulsar el desarrollo. De

acuerdo con este último planteamiento, los instrumentos más avanzados, como el representado por el instrumento Global Europe, han asumido especialmente la necesidad de potenciar el desarrollo a través de una combinación óptima de políticas, modalidades e instrumentos, entre ellas, la política exterior o la política de inversiones, todas ellas al servicio de un fin último: el impulso a la Agenda 2030 y al desarrollo sostenible. El *blending* de instrumentos apoyado en el principio del *policy first* parecía la modalidad más idónea para esta nueva. Sin embargo, la primacía que está asumiendo la estrategia Global Gateway, olvidando el principio de *policy first*, está rompiendo este difícil equilibrio entre políticas, en lo que parece ser una vuelta atrás a fases ya muy superadas de políticas de cooperación superadas al desarrollo económico.

2. CONCLUSIONES

La pertinencia de elevar el nivel de las relaciones UE-CELAC y abrir un nuevo marco de cooperación entre las dos regiones sobre una agenda de interés común parece fuera de toda duda, sobre todo desde el lado europeo. Una cooperación reforzada y renovada entre ambas regiones abre oportunidades para el posicionamiento global de ambas regiones en una coyuntura especialmente convulsa y de pugna entre potencias, para afrontar con mayores y mejores recursos los desafíos globales y comunes que ambas regiones enfrentan. La agenda verde, la agenda

digital, la recuperación post-covid o el deterioro democrático son solo algunos de estos desafíos que pueden definir la agenda de una cooperación más estrecha e innovadora.

Ahora bien, la asociación entre ambas regiones presenta límites, dilemas y riesgos que no conviene pasar por alto. Por una parte, por el lado europeo, este impulso a las relaciones va asociado a intereses específicos, que no son necesariamente compartidos ni consensuados. Por una parte, va muy asociado a la voluntad política del gobierno español que asume la presidencia del Consejo de la UE y en cuyo seno se conjugan la oportunidad que esta circunstancia abre para el estrechamiento de lazos con la región latinoamericana con el interés por posicionar en el ámbito europeo un tema con el que España queda reforzada. La posición del Alto Representante Josep Borrell promoviendo este impulso actúa en la misma dirección. Sin embargo, queda por ver el recorrido que este impulso va a tener cuando pase la presidencia Española y cuando la orientación latinoamericanista colisione con los intereses de otros países europeos. En ese sentido, será clave consolidar compromisos posteriores a la Cumbre y a la presidencia española.

También por el lado europeo supone un riesgo asociar el impulso y refuerzo a las relaciones con América Latina con intereses muy concretos, tanto comerciales como de estrategia global, que además difícilmente revierten la realidad de unas relaciones debilitadas por años de abandono y olvido. El refuerzo de la

cooperación va a requerir compromisos y recursos constantes, que contribuyan a redensificar redes e intercambios con la región en múltiples planos y hacerlo a partir de una agenda de interés mutuo, no solo europeo y en el que primen los objetivos de desarrollo sostenible y no solo de desarrollo económico.

Por otro lado, por la vertiente latinoamericana se identifican riesgos no menores. El principal se refiere a la fragmentación de la región, a pesar del reciente impulso a algunos de los esquemas de integración que venían languideciendo, como el de CELAC. Esta fragmentación complica la interlocución con la región, que está marcada por intereses e intensidades diversas difícilmente de gestionar. Como ejemplo sirve comprobar la distancia sideral en políticas verdes de los gobiernos de México y de Brasil.

Bibliografía

- Comisión Europea (2020) *Communication on the Global EU response to COVID-19*, Bruselas <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0011>
- Comisión Europea (2021) *The Global Gateway*, Bruselas, https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/joint_communication_global_gateway.pdf
- De la Cruz Prego, F., y Iribarren, I. (2022) “Gobernanza democrática en la nueva política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea” en *Revista de Fomento Social*, (304), 347-365.
- Frenkel, A. (2023) “¿Qué pasó en la cumbre de la Celac? Entre el regreso de Brasil, las crisis y los desafíos geopolíticos” en *Nueva Sociedad*, enero, 28, <https://nuso.org/articulo/Celac-cumbre/>
- López, J. (2023) “Construir la alianza: La Unión Europea y América Latina en 2023” en *El Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2023/01/23/construir-la-alianza-la-union-europea-y-america-latina-en-2023/>
- Nieto, S. y Salinas, C. (2019) “América Latina bajo el enfoque del “desarrollo en transición”. Bases e implicaciones políticas” en Sanahuja, J.A. (ed.) *La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición*, pp. 61-92, Ed. Fundación Carolina y Fundación ICO, Madrid.
- OECD et al. (2021) *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>.
- OECD et al. (2022), *Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2f0c189-es>.
- Ramos, M. (2022) *El apoyo de España a la gobernanza democrática en América Latina*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, <https://ucm.academia.edu/MARIA-LUISARAMOSROLLON/Books>
- Ramos, M. y Jung, T. (2019) “La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina” en Sanahuja, J.A. (ed.) *La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición*, pp. 393-465, Ed. Fundación Carolina y Fundación ICO, Madrid.
- Rivero, M. y Xalma, C. (2019) “Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo” en Sanahuja, J.A. (ed.) *La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición*, pp.467-505, Ed. Fundación Carolina y Fundación ICO, Madrid.
- Rodríguez Pinzón, E. M (2022) “Nueva agenda de cooperación Europa-América Latina. Prioridades estratégicas para la cooperación en Iberoamérica en materia de educación, innovación, cultura y transición ecológica”. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/nueva-agenda-de-cooperacion-iberoamerica-union-europea>
- Sanahuja, J. A. (2021). Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global” en Mesa, M. (ed.) *Anuario Ceipaz 2020-2021*, Ed. Ceipaz, Madrid.
- Sanahuja, J. A. (2022). La Unión Europea y América Latina en el interregno: autonomía estratégica, pacto verde y recuperación pospandemia. Documento Eurosocietal+. <https://eurosocietal.eu/wp-content/uploads/2022/05/UE-ALC-Sanahuja-Eurosocietal-2022.pdf>
- Sanahuja, J. A., y Ruiz, É. (2019) “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición””, en Sanahuja, J.A. (ed.) *La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición*, pp. 297-360, Ed. Fundación Carolina y Fundación ICO, Madrid.
- SEGIB (2023) *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022*, Madrid. https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf

Slaughter, A. M. (2003) "Global government networks, global information agencies, and disaggregated democracy" en *Michigan Journal of International Law*, n° 24, issue 4, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1327&context=mjil>

Svampa, M. (2021) "Feminismos ecoterritoriales en América Latina. Entre la violencia patriarcal y extractivista y la interconexión con la naturaleza" en *Documentos de trabajo*, Fundación Carolina, Segunda época, n° 59.





5

Relaciones económicas y comerciales

Unión Europea y América Latina

por DANIEL GAYO LAFÉE

El artículo analiza las relaciones económicas y comerciales entre la UE y ALC, revisando los retos actuales de sus flujos comerciales, de IED y de cooperación internacional entre ambas regiones. Sobre esta base, se señalan ámbitos que pueden contribuir a impulsar la agenda socioeconómica y prioridades estratégicas birregionales, en el marco de la presidencia española del Consejo



112~113

de la UE durante el segundo semestre del 2023, como valiosa oportunidad histórica para revitalizar la asociación entre la UE y ALC, y coincidente con la celebración de la III Cumbre UE-CELAC.





1. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL UE-ALC

La UE y América Latina son socios estratégicos, donde ambas regiones comparten valores, historia, cultura e idiomas que ha generado una densa red birregional de acuerdos de asociación, políticos, comerciales y de cooperación. Así, las relaciones entre los 27 países de la UE y los 33 países de ALC tienen una larga y profunda trayectoria histórica, enraizada en el desarrollo de intereses comunes, alianzas comerciales, intensos flujos de inversión extranjera directa y unos potentes lazos de solidaridad y de cooperación internacional para el desarrollo.

El marco actual de esta rica interrelación multidimensional entre ambas regiones refleja que el comercio total birregional de bienes ascendió en el 2021 a 218 miles millones de euros, mientras que el de servicios alcanzó en el 2020 los 105 mil millones de euros (centrado en el comercio de servicios financieros, de seguros, de propiedad intelectual, de viaje y de transporte), a la par que la UE es el principal inversor en la América Latina -en 2020 esta IED ascendió a 688 mil millones de euros (en stock)-, mientras que la IED de los países latinoamericanos en la UE alcanzó en el 2020 los 138 mil millones de euros (en stock). Por su parte, la UE es el primer donante de ayuda al desarrollo en América Latina y el Cari-

be, con unos flujos previstos en el NDICI¹ de 3.400 millones de euros que se van a canalizar financiando programas bilaterales y regionales en el periodo 2021-27 (UE, Servicio Acción Exterior, 2023).

Estas cifras reflejan los fuertes vínculos comerciales, de inversión y de cooperación que existen entre la UE y ALC. A su vez, el contexto actual refleja los efectos acumulativos de las crisis sucedidas en los últimos tres lustros con un importante impacto socioeconómico en América Latina y la UE que genera nuevos retos para la relación birregional. Así, la crisis financiera del 2008, la pandemia del Covid-19 y la actual crisis tras la invasión rusa de Ucrania han supuesto nuevos desafíos para ambas regiones, entre los que cabe destacar: un significativo impacto con menores tasas de crecimiento económico, con caída de los flujos de comercio e inversión; un inesperado e intenso aumento de la inflación -especialmente, en los precios energéticos y de los alimentos-; una mayor inseguridad en el abastecimiento energético y de materias primas; y un importante incremento de la pobreza y las desigualdades -intra e inter países-, recrudecido con crisis alimentaria en los grupos de población más vulnerables. A ello hay que añadir la apremiante lucha contra el cambio climático y sus efectos, y los cambios producidos en el contexto global con el auge de China en las relaciones económicas con América Latina y

1. El NDICI (*"Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument"*), también llamado "Global Europe", entró en vigor en junio del 2021, y es el principal instrumento de la UE para su política de cooperación internacional para el desarrollo, que se centra en los ámbitos de intervención de la promoción del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, y la potenciación de la prosperidad, la paz y la estabilidad de sus países socios.

el Caribe, y la nueva geopolítica y acción exterior de la UE tras la invasión rusa de Ucrania, todo lo cual conforma un marco que refuerza la necesidad de renovar la asociación UE-AL.

Por todo ello, la presidencia española del Consejo de la UE durante el segundo semestre del 2023 supone una oportunidad histórica para revitalizar la asociación entre la UE y ALC, coincidente con la celebración de la III Cumbre UE-CELAC, de cara a definir objetivos comunes y alcanzar un compromiso conjunto a todos los niveles y actores (públicos, privados, y sociedad civil, y el establecimiento de alianzas para el desarrollo sostenible), de cara a impulsar el desarrollo sostenible en ambas regiones. A su vez, se posibilita cambiar el sorprendente vacío de actuación estratégica de la UE en la región en los últimos años², que ha sido aprovechado por China para posicionarse estratégicamente en ALC³.

2. COMERCIO INTERNACIONAL UE-ALC

La UE es uno de los principales actores en el comercio internacional con una elevada participación en comercio mundial: en el 2020, representaba el 23,1% del comercio de servicios y el 14,8% del comercio de bienes, con una tasa de apertura externa del 40,4% (Comisión Europea, 2023). Este destacado papel del comercio exterior de la UE es fruto, en buena medida⁴, del establecimiento de una amplia gama de acuerdos birregionales de distinto tipo y objetivos que posibilita discriminar la estrategia de las relaciones según el perfil y necesidades del país socio, entre los que predomina la firma de Acuerdos de Libre Comercio (ALC), de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) y el funcionamiento del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)⁵.

2. Josep Borrell viajó en el 2021 como Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea a varios países latinoamericanos de cara a impulsar las relaciones birregionales, tras nueve años sin que un alto representante de la UE hubiera viajado a América Latina.
3. En las últimas décadas China ha redoblado sus relaciones económicas en América Latina tanto a través de IED china en multitud de sectores económicos -por ejemplo, en el minero (Perú), en el industrial (Brasil y México), en el de infraestructuras energéticas y de transporte (Argentina y Ecuador) o en el agrícola (países caribeños)-, como con el “auxilio financiero” que ha dado a varios países (Venezuela y Ecuador, de forma sobresaliente) concediéndoles significativos créditos. De forma paralela, desde el cambio de milenio el comercio global entre China y la región ha incrementado de forma muy acelerada (pasando de 12.000 millones de \$ en el 2000, a 315.000 millones de \$ en el 2020 (*European Parliamentary Research Service*, 2023), y hoy en día China se ha convertido en el principal socio comercial de algunos países de ALC. A ello ha contribuido, en buena medida, la gestión de la crisis de la pandemia en donde se ha reforzado el papel de China en la región proveyendo a los países latinoamericanos con mascarillas y material sanitario y haciendo donaciones de tecnología para hacer frente a la Covid-19.
4. En el comercio total de la UE, el porcentaje de comercio cubierto bajo la aplicación de acuerdos bilaterales o regionales ratificados alcanza al 34% en el 2022 (Comisión Europea, 2023).
5. Así, los ALC posibilitan la expansión del comercio internacional a través de una apertura recíproca y un acceso preferente a los mercados entre la UE y los países latinoamericanos; mientras que los AAE materializan acuerdos de comercio y desarrollo entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) para facilitar con cooperación y liberalización gradual su inserción en el comercio internacional; y, por su parte, el SPG persigue promover el desarrollo y reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo, fomentando sus exportaciones a la UE y promoviendo la garantía de los derechos humanos y derechos laborales.

En relación con ALC, los flujos de comercio entre la UE y ALC han contribuido a construir una asociación estratégica birregional, sobre la base de sucesivas Cumbres UE-ALC (la primera fue la de Río de Janeiro, en 1999) y, como sucesora de éstas, desde el 2013 con las Cumbres UE-CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe)⁶. A su vez, la UE ha reforzado las relaciones subregionales en ALC firmando sucesivos acuerdos con los esquemas de integración latinoamericana: con el MCCA (Mercado Común Centroamericano), con el SICA (Sistema de Integración Centroamericano), con el CARICOM (Comunidad del Caribe), con la Comunidad Andina, con la Alianza del Pacífico y con el MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Por último, a nivel bilateral la UE ha negociado acuerdos de asociación, comerciales, políticos y de cooperación con 27 de los 33 países latinoamericanos (de ellos, México y Brasil con Acuerdos de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación para fomentar el diálogo político e incrementar la cooperación). Como resultado de todo ello, América Latina y el Caribe es la región que posee la más densa red de acuerdos formales con la UE.

En este marco, los principales socios comerciales latinoamericanos por volumen de comercio con la UE en el 2021, son (entre paréntesis su peso relativo en el comercio total de bienes de la

UE): Brasil (puesto 11, con una cuota del 1,6%); México (puesto 13, con un 1,4%), Chile (puesto 38; con un 0,4%); Argentina (puesto 39; con un 0,4%); Colombia (puesto 47; con un 0,3%); Perú (puesto 49; con un 0,2%); Ecuador (puesto 56; con un 0,1%); Costa Rica (puesto 65; con un 0,1%); Uruguay (puesto 68; con un 0,1%); Panamá (puesto 70; con un 0,1%); República Dominicana (puesto 72; con un 0,1%); y Guatemala (puesto 80; con un 0,1%) (Comisión Europea, 2023). A su vez, la relación comercial birregional refleja un comportamiento tanto de consolidado superávit de la UE, como diferenciado entre países latinoamericanos según su perfil de superávit o déficit comercial con la UE. Así, en el período 2012-2021, los países latinoamericanos que muestran un superávit comercial con la UE (y, por ende, de déficit comercial de la UE) son: Perú, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Guayana, Nicaragua y, solo en los últimos años, Argentina, Bolivia, Venezuela y Belize. Por su parte, los países latinoamericanos con déficit comercial con la UE en este periodo son: México, Panamá, Brasil, El Salvador, Suriname y, únicamente en los últimos años, Uruguay y Paraguay (Tabla 1).

El análisis de los flujos de comercio entre los esquemas de integración económica latinoamericanos y la UE (Figura 1) refleja que en el período 2011 y 2021 la Comunidad Andina es el único esquema que mantiene un superávit comercial

6. La próxima III Cumbre UE-CELAC se celebrará en julio del 2023 en Bruselas.

consolidado con la UE (y, en consecuencia, la UE un déficit con este bloque) motivado por los flujos de comercio de Perú y Ecuador; seguido por la subregión de Centroamérica -tan solo a partir del 2020- gracias al comercio de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y, en menor medida, de Guatemala. Para ambas subregiones, se constata que en el 2021 la UE es su 3er socio comercial más importante, y que EEUU es el 1º y China el 2º. Por otro lado, la subregión del Caribe y el Mercosur registran en este período un déficit comercial con la UE (y ésta un superávit comercial), en el primer caso, generado por el comercio de República Dominicana (de forma destacada), de Cuba y Bahamas, mientras que el saldo comercial superavitario de la UE con el Mercosur se fundamenta especialmente en su comercio con Brasil, seguido de los flujos con Uruguay y Paraguay. A su vez, estos flujos comerciales muestran que en el 2021 la UE es el 2º socio comercial del Mercosur, después de China (1º) y de EEUU (2º), y el 3º para los países del Caribe, tras EEUU (1º) y China (2º) (Comisión Europea, Dirección General de Comercio).

Un elemento por destacar es la ratificación pendiente del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, de alta relevancia para el Mercosur por el volumen comercial con la UE (su 2º socio comercial), y para la UE por su posicionamiento geoestratégico en América Latina frente a los EEUU, y por fortalecer y promover un mayor aprovisionamiento de productos primarios (soja, maíz, entre otros). La negociación de este acuerdo

interregional se ha dilatado mucho durante más de dos décadas, desde que se iniciaron las negociaciones en 1999, hasta el cierre de las negociaciones en el 2019.

Actualmente, hay controversia u oposición en algunos gobiernos de países de la UE y reticencias para su ratificación tanto por parte de algunos de los parlamentos nacionales de los EM, como por parte del Parlamento Europeo en donde se cuestionan algunos puntos del acuerdo alcanzado en el 2019. A principios del 2023, los gobiernos de países de la UE que manifiestan una oposición al acuerdo Unión Europea-Mercosur alcanzado en el 2019 son el de Francia, Austria y Países Bajos. Por su parte, los parlamentos nacionales que ponen reparos u objeciones a aprobarlo son principalmente el de Polonia, Rumanía, Irlanda y Eslovaquia. Por su parte, los sectores sensibles para la UE que generan, en buena medida, esta resistencia en son: la asociación de la agricultura de los países del Mercosur (especialmente, la expansión del cultivo de soja en Brasil) con el incremento de la deforestación de la Amazonia y su impacto en el calentamiento global; la crítica al cultivo de agrotóxicos y uso de herbicidas con fumigaciones de sustancias químicas prohibidas en la UE; el sector automotriz comunitario frente a la potencia exportadora automotriz brasileña; y el choque directo de las muy competitivas exportaciones agropecuarias del Mercosur con el alto proteccionismo comercial

5. RELACIONES ECONÓMICAS Y COMERCIALES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Países de América Latina (Total)	9.213,9	19.671,9	16.422,6	22.218,5	18.395,3	18.258,6	19.702,5	23.207,7	12.443,1	16.511,5
México	9.297,5	9.790,6	10.679,8	14.220,5	13.869,6	14.446,3	13.980,1	13.089,6	10.156,9	14.303,7
Chile	-1.311,9	-198,5	-1.073,5	343,2	1.468,2	703,8	1.955,8	3.584,0	1.598,7	3.112,5
Colombia	-2.193,0	-1.122,0	-1.286,7	185,4	228,6	410,2	970,9	1.830,6	1.003,4	1.771,2
Panamá	2.107,8	2.124,7	1.700,4	1.749,9	1.463,8	1.542,7	1.714,3	1.871,8	1.034,2	1.254,3
Brasil	2.421,6	7.041,4	6.146,4	4.064,8	1.949,2	1.798,7	2.212,9	5.117,9	2.701,9	828,9
Uruguay	423,6	294,5	365,7	-3,6	20,5	-97,9	-346,6	-297,5	135,1	494,5
El Salvador	384,5	298,4	343,5	342,0	254,9	223,5	531,2	616,6	425,2	344,8
Paraguay	-528,2	-663,3	-524,3	-425,2	-545,6	-423,3	5,2	106,2	177,3	255,6
Surinam	94,9	267,5	42,0	50,8	6,5	49,7	119,5	141,7	196,1	204,2
Perú	-2.690,3	-1.697,2	-1.631,4	-1.205,9	-1.385,1	-1.920,4	-2.130,0	-1.536,2	-2.100,7	-3.043,8
Costa Rica	-791,9	-844,4	-987,9	-967,3	-1.147,5	-1.330,6	-1.452,2	-1.483,1	-1.572,9	-1.756,7
Ecuador	-357,8	-391,4	-398,9	-527,3	-994,9	-728,0	-619,8	-550,6	-1.400,9	-1.350,1
Argentina	-1.065,3	2.164,2	867,5	1.359,6	664,4	2.113,2	1.320,7	69,5	-667,0	-575,0
Honduras	-610,6	-273,5	-309,1	-424,6	-495,2	-709,9	-557,9	-513,3	-739,9	-617,3
Guayana	-38,2	-21,9	-54,4	-76,0	-103,6	-113,9	-96,8	-87,3	-92,4	-413,2
Bolivia	41,7	245,0	235,7	101,7	75,0	442,2	85,1	17,2	-143,4	-302,1
Venezuela	2.114,7	1.220,5	308,4	787,9	298,7	-813,4	-1.029,8	-1.521,8	-10,2	-164,5
Guatemala	151,2	200,2	228,6	154,0	65,6	22,3	48,4	19,5	-18,7	-127,3
Nicaragua	-14,1	-90,4	-29,0	-63,8	-35,6	-73,4	-150,2	-158,4	-144,0	-126,8
Belize	130,7	43,7	90,7	58,6	-6,1	24,4	-26,0	1,6	-8,3	-23,9

Tabla 1: Saldo comercial de la UE (27 países desde 2020) con América Latina y sus países, 2012-2021
(Total del comercio de bienes; millones de €)

Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat

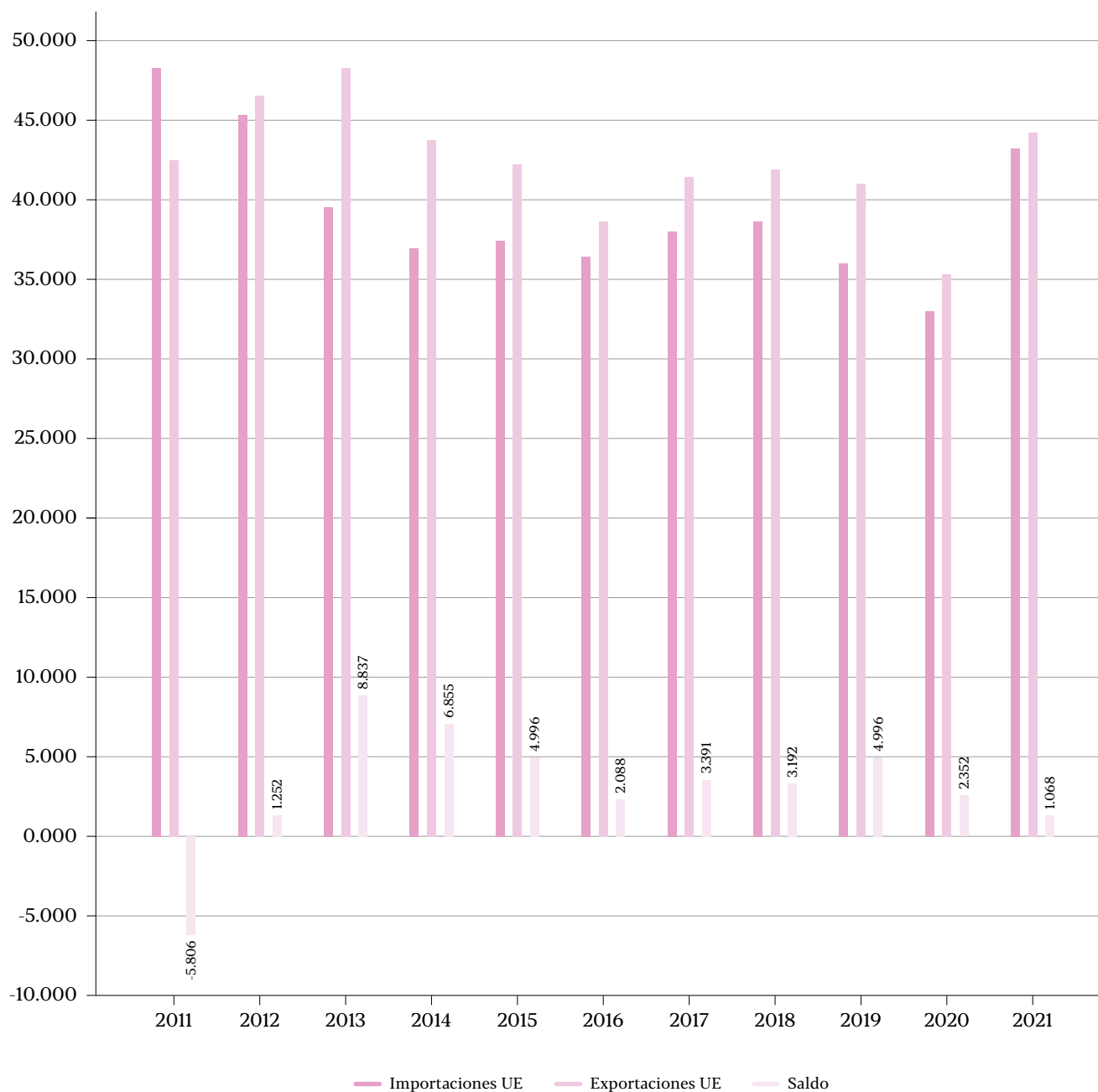


Figura 1: Comercio total de bienes: Flujos de comercio de la UE con Mercosur (millones de €).

Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat.

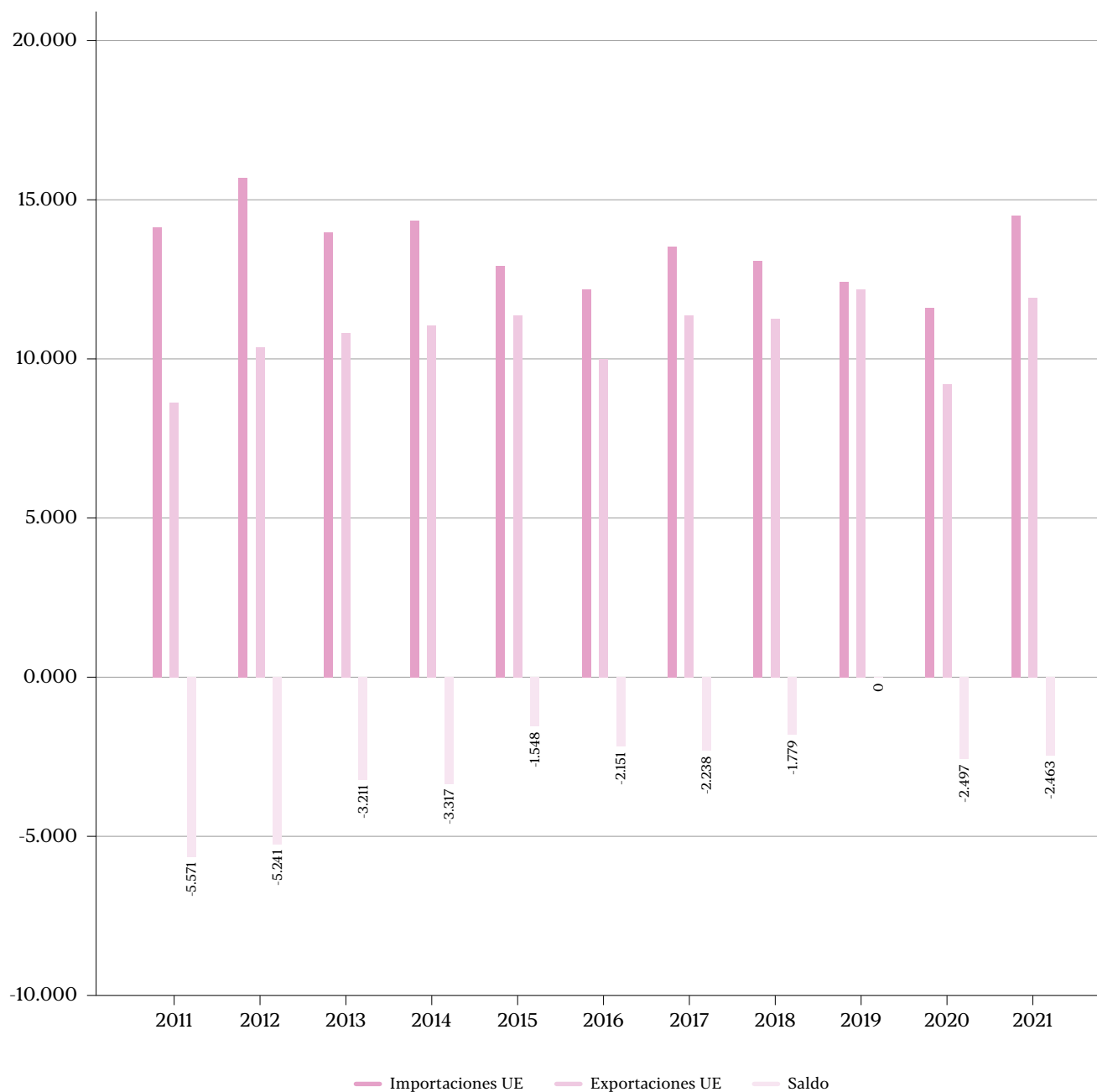


Figura 2: Comercio total de bienes: Flujos de comercio de la UE con la Comunidad Andina (millones de €).

Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat.

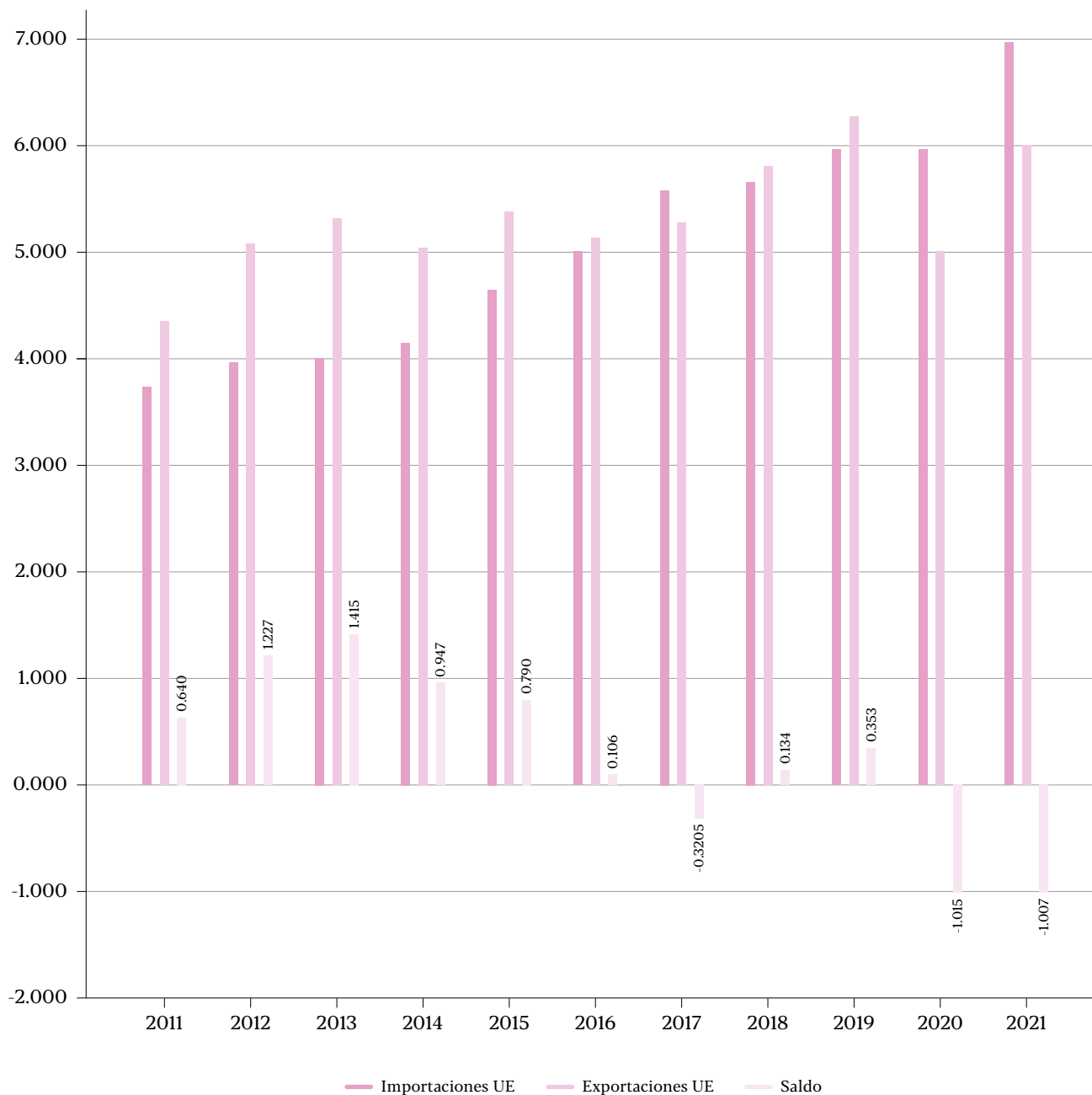


Figura 3: Comercio total de bienes: Flujos de comercio de la UE con Centroamérica (millones de €).

Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat.

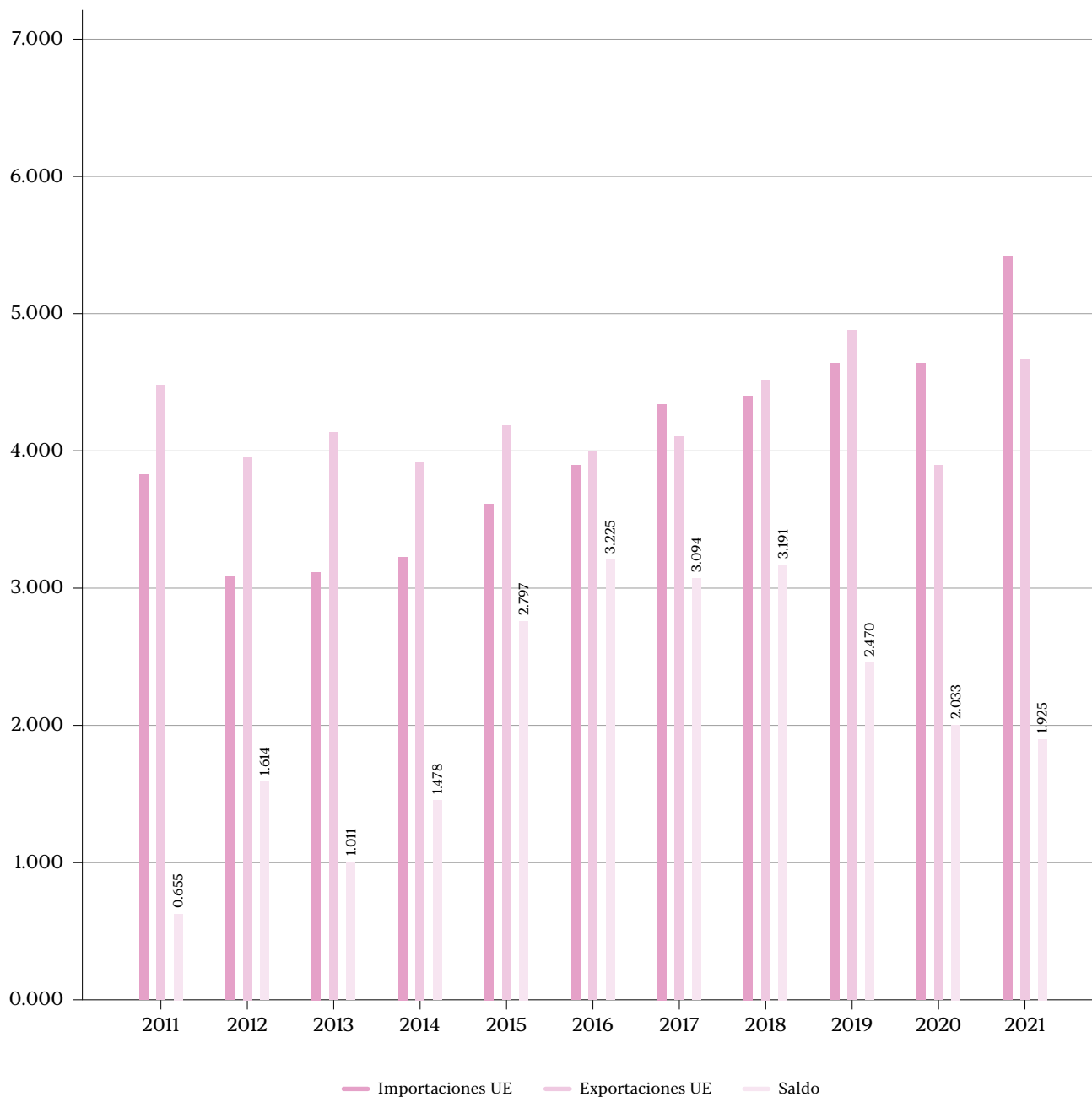


Figura 3: Comercio total de bienes: Flujos de comercio de la UE con el Caribe (millones de €).

Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat.

de la PAC (Política Agraria Común) de la Unión Europea⁷.

Otro tema estratégico para dinamizar los flujos de comercio entre la UE y la región latinoamericana es finalizar la modernización de los TLC con México y Chile, como 2º y 3er socios comerciales latinoamericanos de la UE (conjuntamente representan el 2% del comercio total de la UE). En el caso de México, en abril del 2020 se finalizó la negociación relativa al ámbito de compras públicas (a nivel subcentral) lo cual ha desbloqueado las negociaciones y posibilita la modernización del Acuerdo UE-México que reemplazará el anterior Acuerdo Global UE-México (de 1997), con el objetivo de actualizarlo, reforzar los beneficios económicos para ambas partes y posibilitar una alianza geoestratégica de creciente importancia. Por su parte, el acuerdo político para la modernización del previo Acuerdo de Asociación UE-Chile se alcanzó en diciembre de 2022, que en su versión actualizada se llamará “Acuerdo Marco Avanzado (AMA), y que conlleva un nuevo acuerdo de libre comercio y de inversiones. En ambos casos, tras el acuerdo político alcanzado sobre el contenido de su articulado se requiere que estos nuevos acuerdos sean ratificados por los parlamentos nacionales de los 27 países de la UE -y del mexicano y chileno, respectivamente-, a la vez que se

tramiten para su aprobación por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE.

Concluir las ratificaciones tanto del Acuerdo UE-Mercosur, como de modernización de los TLC con México y Chile es un elemento prioritario en la estrategia de refuerzo de los flujos de comercio entre la UE y América Latina y de potenciación de la asociación estratégica birregional.

3. INVERSIÓN EXTRANJERA UE-ALC

Después de la crisis de la pandemia, en el 2021 los flujos de inversión extranjera directa (IED) se recuperaron a nivel global alcanzando una cifra de 1,58 billones de \$, tras un aumento interanual del 64,3%, en el que la IED creció en todas las regiones, si bien este dinamismo se fundamentó en el significativo aumento del +133,6% registrado en los países desarrollados, frente a un incremento del +29,9% en los países en desarrollo (UNCTAD, 2022).

Esta recuperación de los flujos de IED ha sido especialmente vigorosa en Europa, -en donde la UE es un actor principal, con una cuota en el 2020 del 29% del total mundial de IED (de entrada y de salida de flujos, (Comisión Europea, 2023)-, registrando el mayor incremento interanual en el 2021, con una tasa del

7. Para diluir estas resistencias y facilitar las ratificaciones se ha creado un nuevo instrumento conjunto Mercosur-UE, de cara a viabilizar su aprobación en el corto plazo, que podría materializarse en la presidencia española de la UE del segundo semestre del 2023. En caso de que no se atenúen las resistencias dentro de la UE, cabe la posibilidad de que el Consejo de la UE apruebe este acuerdo interregional por mayoría cualificada (que podría bloquearse con el voto en contra de 4 o más Estados miembros de la UE). Junto a la aprobación del Consejo de la UE se precisa la aprobación -por mayoría simple- en el Parlamento Europeo, en el procedimiento conjunto de Codecisión legislativa de la UE que ambas instituciones tienen en plano de igualdad.

“

En 2021, los flujos de IED se recuperaron a nivel global, con aumento del 133,6% en los países desarrollados, frente a un incremento del 29,9% en los países en desarrollo.”

– UNCTAD, 2022



171%, y un volumen de IED de 219.000 millones de \$ (frente a la cifra de 81.000 millones de \$ del 2020). Por su parte, en la región de ALC también se constata la recuperación de la IED tras la caída derivada de la crisis de la Covid-19: en el 2021 los flujos de IED hacia la región aumentaron un 56% y alcanzaron los 134.000 millones de \$ (respecto a los 88 mil millones de \$ del 2020, fruto de la caída registrada del -45%), básicamente dirigida a los sectores de las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) (de forma vigorosa, con un incremento anual del 61%), la industria extractiva, el sector automotriz, la electricidad, y los servicios financieros y seguros (UNCTAD, 2022).

A su vez, en el 2021 los flujos de IED hacia ALC reflejan comportamientos diferenciados por subregiones. Así, Sudamérica fue la subregión con mayor crecimiento de la IED en el 2021 (un +74% interanual) alcanzando estos flujos de entrada hacia los países sudamericanos una cifra de 88.000 millones de \$. Los tres países sudamericanos con mayor atracción de IED en el 2021 fueron: Brasil (con incremento del +78% y 50.000 millones de \$; básicamente en los sectores automotriz, agroindustria, electrónica, TIC y banca); seguido de Chile (aumento del +32%, y 13.000 millones de \$; centrada en proyectos mineros, y eólicos, con participación de inversores de empresas danesa y austriaca); y de Colombia (incremento del 26% y 9.000 millones de \$; en torno al sector manufacturero y de los servicios de transporte, logística y de

las comunicaciones); a la par que Perú y Argentina recuperan sus niveles previos de IED pre-pandemia. Por su parte, la entrada de IED en Centroamérica creció un +30% en el 2021 hasta una cifra de 42.000 millones de \$, siendo México el principal polo de atracción, con 32.000 millones de \$ (y convertirse el segundo país de ALC con mayor entrada de IED, tras Brasil) -si bien registrando una relativa menor tasa de incremento interanual del 13%-, con un especial dinamismo en el sector de las tecnologías TIC (destaca la inversión de 4.500 millones de \$ la empresa china Huawei para generar un centro de metadatos en la nube). La creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en la subregión refleja su eficacia para atraer IED: es el caso de Costa Rica y Guatemala con un volumen de 3.200 y 3.500 millones de \$, respectivamente. Finalmente, en el Caribe la entrada de IED creció un +39% en el 2021 alcanzando los 3.800 millones de \$ y concentrándose en un 82% en República Dominicana, con 3.100 millones de \$, en los sectores de servicios financieros, minería y ZEE. (UNCTAD, 2022).

En relación con los esquemas de integración económica latinoamericanos se observa un comportamiento más dispar en la atracción de IED, según el bloque económico. Entre los años 2016 y 2021, se registra, por un lado, un incremento de flujos de entrada de IED en el caso del SICA (Sistema de Integración Centroamericano) con un +7% y del Mercosur con un +5% y, por el otro, una caída de la IED en el caso del CARICOM

con un -22% y de la ALADI con un -4%. Cabe señalar que el crecimiento de la IED hacia el SICA en buena medida se deriva por la existencia de ZEE en sus estados miembros y por tener mecanismos de garantía de las inversiones ante catástrofes naturales, mientras que en caso del Mercosur es fruto del destacado tamaño del esquema de integración y de la economía brasileña, y de su industria, dentro de ALC.

La entrada de IED supone una entrada de capitales y la generación de tejido productivo, de empleos y de ingresos para los gobiernos de los países donde se localiza la inversión. De esta manera, es un factor importante como fuente de financiación -y potenciación- del desarrollo económico. Ello adquiere especial relevancia para la mayoría de países latinoamericanos con relativa escasa recaudación de ingresos propios -en 2021, el promedio de países de ALC se situaba en un 19,2% del PIB, frente al 34,1% del promedio de países OCDE (CEPAL, 2022)- y donde la IED puede favorecer la transferencia de tecnología y de know-how, como variable clave de creciente importancia para la competitividad de las empresas en la globalización. En este sentido, la creación de un instrumento que promueva alianzas empresariales (y alianzas público-privadas) para la entrada y de salida de IED puede ser un impulso estratégico para potenciar los flujos de IED birregionales.

Es aquí donde la IED europea hacia ALC adquiere un rol estratégico para dinamizar el desarrollo económico en la

región. Cabe señalar que los principales países inversores en ALC en el período 2016 y 2020 fueron, en orden de importancia (entre paréntesis el valor stock de la IED en 2020): Países Bajos (308 mil millones de \$), EE.UU. (242 mil millones de \$) y España (184 mil millones de \$); seguidos, en menor medida, por Canadá (73 mil millones de \$), Alemania (42 mil millones de \$), Chile (42 mil millones de \$), Francia (40 mil millones de \$), Suiza (36 mil millones de \$), Reino Unido (38 mil millones de \$) e Italia (35 mil millones de \$) (UNCTAD, 2022). De esta manera, la UE sobresale como primer inversor en ALC (en el 2020, la IED de los países de la UE supuso el 58,6% del total recibido por la región). Por otro lado, los sectores más dinámicos en atraer IED hacia ALC entre los años 2019 y 2021 fueron las energías renovables, el sector minero, las infraestructuras de transporte, el petróleo y gas, energía (no renovables), el sector inmobiliario-industrial, la petroquímica, las telecomunicaciones, la educación y el sector inmobiliario-residencial.

En este contexto, la nueva estrategia de la UE “*Global Gateway*” (“Pasarela Global”) puede jugar un papel potenciador de la IED hacia ALC con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y como marco para potenciar actuaciones conjuntas entre la UE y ALC, reforzando vínculos y realizando inversiones sostenibles en los sectores digital, energético y de transporte, a la par que de refuerzo de la salud, la educación y la investigación⁸. Todo ello, supone un importante reto para potenciar la IED birregional,

frente a la creciente irrupción de China en ALC, y en consonancia con la actual estrategia de la Comisión Europea por potenciar las tres transiciones: digital, ecológica y socioeconómica.

4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL UE-ALC PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La cooperación internacional para el desarrollo es una consolidada vía de solidaridad y refuerzo de las relaciones bi-regionales UE-AL en la que se trabaja conjuntamente para promover el desarrollo sostenible en áreas estratégicas. Éstas abarcan ámbitos críticos de intervención que se focalizan en promover el desarrollo humano, reducir las desigualdades, potenciar la transición verde, la transformación digital, promover una economía inclusiva y sostenible, y el fortalecimiento institucional en materia de gobernanza democrática, seguridad y migraciones.

En este marco, desde el inicio de la crisis financiera (2007) hasta marzo del 2023 la cooperación internacional de la UE canalizada a América Latina y el Caribe ascendió a 59.742 millones de euros -con 29.559 millones hacia Sudamérica, 25.389 hacia Centroamérica y México, y 4.794 de ayuda regional-. Así, los principales cuatro donantes de la cooperación europea en ALC, por montante canaliza-

do, -que representan conjuntamente el 79,3% del total, fueron: Alemania (15.311 millones), Comisión Europea (11.580 millones), Francia (10.368 millones) y España (10.120 millones). La mayor parte de esta ayuda se materializó de forma bilateral, donde los principales países socios receptores de la cooperación europea en este mismo período fueron, ordenados por importancia: Brasil (7.173 millones); Colombia (6.357 millones); México (4.285 millones); Haití (3.362 millones); Bolivia (3.263 millones); Perú (3.188 millones); Cuba (3.037 millones); Guatemala (2.190 millones); Ecuador (2.175 millones) y Nicaragua (2.095 millones) (Comisión Europea - EU Aid Explorer).

Los flujos de cooperación de la UE deben alinearse a las 169 metas definidas para los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cara a promover el avance de la Agenda 2030 (aprobada en las NNUU en septiembre del 2015). Un análisis de la vinculación de los proyectos y programas de cooperación con los ODS permite vislumbrar el perfil de especialización sectorial del donante, que en el caso de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la UE hacia América hay que destacar que en el período 2007-2023 cerca del 60% del total de estos flujos se concentran en seis ODS: el ODS 16 (paz, calidad institucional y estabilidad social) un 13,4%; el ODS 5 (equidad de género) un 11,0%; el ODS 1

8. Ejemplos de proyectos de IED enmarcados en la “Global Gateway” que ya se han ejecutado en ALC son: en el sector de la infraestructura digital, el proyecto “BELLA” para unir la UE y AL con cable de fibra óptica (que en junio de 2022 y llegó a Ecuador); o en materia de hidrógeno verde realizado en Chile (Equipo Europa) que puede favorecer la descarbonización de la economía.

(combate a la pobreza) un 10,4%; el ODS 13 (acción por el clima) un 10%; el ODS 8 (crecimiento económico y empleo decente) un 7,2 %; y el ODS 10 (reducción desigualdades) un 7,0%⁹ (Comisión Europea - EU Aid Explorer).

Por su parte, los principales proyectos de cooperación de la UE en ALC en este periodo fueron (entre paréntesis su peso relativo respecto al total): proyectos de educación superior (5,4%); de condonación de deuda (4,2%); de política y gestión medioambiental (un 4,1%); de intermediación financiera en el sector formal (3,9%); de generación de energías renovables (3,8%); de biodiversidad (un 3,1%); de participación democrática y sociedad civil (un 3,1%); de material asistencial (2,6%); de transporte ferroviario (2,3%); de ayuda multisectorial (2,2%); de fortalecimiento del sector público y de gestión administrativa (2,2%), y de derechos humanos (2%), entre otros (Comisión Europea - EU Aid Explorer).

Entre estos desafíos, uno de los más acuciantes es el incremento de la desigualdad (acuciado tras las últimas crisis

económicas y la pandemia) en los países de América Latina y el Caribe, región del mundo donde se registran los mayores niveles de desigualdad y donde ésta adquiere la categoría de problema estructural y cuello de botella para el desarrollo de sus países. Es aquí, donde el programa de cooperación birregional “EUROsociAL+” sobresale para contribuir a una mayor cohesión social en los países latinoamericanos a través del fortalecimiento institucional y apoyo al diseño, reforma y ejecución de políticas públicas, centrado en tres áreas de intervención: gobernanza, género y políticas sociales¹⁰. Durante el año 2021, este programa trabajó ejecutando proyectos de mejora de la cohesión social, gobernanza multinivel, innovación pública y modernización de las administraciones públicas latinoamericanas por un importe de 32 millones de € (FIIAPP, 2022).

Por último, cabe destacar el creciente papel de las agencias nacionales de cooperación de los países latinoamericanos con el desarrollo de intervenciones de Cooperación Sur-Sur (CSS) y de

9. El peso relativo de cada ODS en la ayuda al desarrollo de la UE hacia América en el período 2007-2023, ordenados en importancia, fue: el ODS 16 (paz, calidad institucional y estabilidad social) un 13,4%; el ODS 5 (equidad de género) un 11,0%; el ODS 1 (combate a la pobreza) un 10,4%; el ODS 13 (acción por el clima) un 10%; el ODS 8 (crecimiento económico y empleo decente) un 7,2 %; el ODS 10 (reducción desigualdades) un 7,0%; el ODS 3 (salud) con el 5,8%; el ODS 2 (erradicación del hambre) con el 5,1%; el ODS 4 (educación) con el 5,1%; el ODS 6 (agua potable y saneamiento) con el 5,0%; el ODS 17 (alianzas y recursos) con el 4,8%; el ODS 9 (industria, innovación e infraestructuras) con el 3,8%; el ODS 11 (comunidades y ciudades sostenibles) con el 3,4%; el ODS 12 (producción y consumo sostenibles) con el 2,9%; el ODS 15 (ecosistemas terrestres) con el 2,3%; el ODS 7 (energía sostenible) con el 1,9%; y el ODS 14 (vida submarina) con el 0,7%.
10. EUROsociAL+ es un programa con tres enfoques de trabajo: de demanda (del país socio), de intersectorialidad y de gestión orientada a resultados-, y focaliza las intervenciones en promover tres tipos de políticas públicas: a) políticas de gobernanza (en temas de: buen gobierno: transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción; finanzas Públicas; desarrollo regional; prevención de la violencia y reinserción social; y acceso a la justicia); b) políticas de género (en áreas de: refuerzo de mecanismos nacionales para la promoción de la mujer; aplicación de un marco jurídico favorable a la igualdad de género; fortalecimiento institucional para la transversalización del enfoque de género en las diversas políticas sectoriales; y mejora del uso de datos e indicadores de género y seguimiento del gasto público relacionado con la igualdad de género); y c) políticas sociales (en ámbitos como: el afianzamiento de la institucionalidad del sector social; las estrategias de lucha contra la pobreza; las reformas estructurales en protección social, e inmigración; y políticas activas de empleo).

Cooperación Triangular (CT) en la región. Este tipo de intervenciones en el período 2006-2019 alcanzó la cifra de 9.119 proyectos (1.083 en el 2019), y suelen ser intervenciones de cooperación técnica centrada en el fortalecimiento de capacidades sectoriales, más que en transferencia de recursos financieros. En el caso de la CT, la UE juega un papel destacado en los flujos de intercambio en las iniciativas triangulares en la región, que se instrumentan entre primeros oferentes (país latinoamericano), segundos oferentes (país UE o Comisión Europea) y receptores (país latinoamericano). Así, entre los años 2015 y 2020 la UE participó en el 65% de las iniciativas de CT en la región, con destacado protagonismo de Alemania (87 iniciativas); España (en 71 proyectos), Luxemburgo (en 31) y la Comisión Europea (en 19 iniciativas), entre otros; a la par que los países latinoamericanos que más participaron en iniciativas triangulares fueron: El Salvador (en 64), México (en 50), Costa Rica (en 48), Chile (en 42), Perú (en 39), Guatemala (en 34), y Colombia (en 33), entre otros (SEGIB, 2023).

5. RECOMENDACIONES PARA LA CUMBRE UE-CELAC DEL 2023

La celebración de la próxima III Cumbre UE-CELAC -el 17 y 18 de julio de 2023, en Bruselas-, coincide con que España ostenta la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, todo lo cual es una oportunidad histórica para revi-

talizar la asociación estratégica UE-ALC ante los actuales retos y la emergencia de China como actor de creciente importancia en la región latinoamericana.

Una buena base para impulsar la agenda socioeconómica UE-AL es partir de las prioridades, necesidades y estrategias de ambas regiones. Así, en las conclusiones de la última Cumbre Iberoamericana (en República Dominicana, marzo de 2023) se han definido los retos para Iberoamérica en el corto y medio plazo en torno a tres dimensiones: mitigar las consecuencias del cambio climático, promover la transformación digital y aumentar la seguridad alimentaria. Por su parte, la actual estrategia de la UE por reducir dependencias y diversificar fuentes de suministro de energía y materias primas es una oportunidad para potenciar su relación con ALC: reforzando acuerdos de libre comercio con países y bloques comerciales, potenciando inversiones en la región en sectores estratégicos y, también, consolidando su cooperación internacional para el desarrollo y la inclusión social en la región.

En este sentido, algunos de los ámbitos y retos conjuntos que pueden ayudar a impulsar la agenda socioeconómica y las prioridades estratégicas birregionales entre la UE y ALC, pueden ser:

- En comercio internacional:
 - Cierre del Acuerdo de libre comercio Unión Europea-MERCOSUR: concluir las ratificaciones de este acuerdo, salvando la fragmentación entre

países al respecto y evidenciando los intereses más relevantes (económicos y geopolíticos) que existen entre ambas regiones.

- Terminar la modernización de los TLC con México y Chile.
- En inversiones:
 - Reforzar hacia ALC la nueva estrategia de la UE “*Global Gateway*” para potenciar los flujos de inversiones directas en la región, con mayor dotación financiera para incrementar su alcance y una mayor focalización de las actuaciones conjuntas en los sectores energético, transporte y digital (en consonancia con la actual estrategia europea de avance en las tres transiciones digital, ecológica y socioeconómica).
 - Potenciar un instrumento de apoyo a la IED birregional para instrumentar alianzas empresariales y público-privadas que promueva un mayor volumen de financiación y facilite incrementar los canales de inversión en sectores estratégicos de interés común.
- En cooperación internacional para el desarrollo:
 - Incrementar los flujos de AOD hacia ALC, tanto de la UE (EuropeAid, de la Comisión Europea), como a través de la Cooperación Triangular en

la región, más allá del debate de la graduación de los países socios por aumento de su renta per capita.

- Reforzar el programa EUROsociAL+ para redoblar los esfuerzos en la reducción de las desigualdades, el fortalecimiento de las políticas públicas, la cohesión social, y la promoción de la democracia.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022*. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48077-estudio-economico-america-latina-caribe-2022-dinamica-desafios-la-inversion>

FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas). 2022. *Memoria de Actividades 2021*. Recuperado de: https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2022/06/MEMO_FIIAPP_2021-5.pdf

Fundación Euroamérica y Fundación Iberoamericana Empresarial. 2022. *América Latina. Recuperación, oportunidades y agenda de reformas*. Madrid. Octubre de 2022.

SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) 2023. *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022*. Recuperado de: https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf

Unión Europea - Comisión Europea. Dirección General de Comercio. Relaciones y acuerdos comerciales por regiones. Recuperado de: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en

Unión Europea - Comisión Europea. 2023. Infografía: *EU Aid Explorer*. Recuperado de: https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explorer/recipients_en

Unión Europea - Comisión Europea- *EU-LAC Partnership. Strategic Communication*. Recuperado de: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-lac-partnership_en

Unión Europea - Eurostat - Data Browser: estadísticas de comercio exterior. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DS-059281/default/table?lang=en>

Unión Europea - Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. 2023. *Latin America Outlook 2023 EU-LAC relations at a time of geopolitical upheaval*. In depth analysis. March 2023.

Unión Europea - Servicio de Acción Exterior. 2023. *EU-LAC Partnership. Strategic Communication*. Recuperado de: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-lac-partnership_en

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo). 2022. *World Investment Report 2022*. Recuperado de: <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>



6

La Seguridad en la relación *euro latinoamericana*

por ERIKA M. RODRÍGUEZ PINZÓN

La ciudadanía latinoamericana enfrenta las diferentes dimensiones de una profunda crisis de seguridad que ha venido creciendo y profundizándose a lo largo de la región. A lo largo del siglo XXI los países occidentales se concentraron en la inseguridad que venía de las amenazas externas como los regímenes autocráticos con intereses extraterritoriales o el terrorismo internacional. Por su parte, la amenaza latinoamericana nace en sus propias brechas sociales, en

136~137

la incapacidad estatal y en el desafío de una globalización sin gobernanza.

El dialogo político y la cooperación europea han asumido el inexorable nexo entre seguridad y desarrollo, sin embargo, en sus propuestas e instrumentos para América latina hay un desbalance que acerca este nexo más a la prevención de conflictos y construcción de paz que



al abordaje integral de la inseguridad particular de la región.

En la actual coyuntura histórica, las amenazas a la seguridad tanto europea como latinoamericana confluyen en desafíos a la democracia y al estado de derecho lo cual crea una oportunidad histórica para alinear intereses y crear una agenda de cooperación diferencial marcada por el pragmatismo, pero muy especialmente por la eficacia.

138~139





La seguridad es un concepto amplio que alude a una situación interna, que tiene que ver con la seguridad de los ciudadanos o a nivel más amplio frente a la seguridad de los estados. Este último precepto resulta mucho más amplio in embargo las amenazas a la seguridad tienen impactos y dimensiones domésticas, internacionales e intermésticas.

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por la denominada “amenaza terrorista” que llevo a concentrar los esfuerzos en atacar los focos de inestabilidad que aprovechaban los grupos terroristas.

Si bien esta política fue especialmente promovida por Estados Unidos (EE. UU.) o Europa que también fue víctima de ataques terroristas y asumió el mismo paradigma securitario que la llevó a concentrarse en las amenazas en su “vecindario” y a los casos de falla estatal que abrían espacio a la acción del terrorismo en su territorio.

América Latina, por su parte, perdió el interés internacional, dado que no era una fuente de inseguridad directa para nadie, lo que se sumó a su baja integración en las cadenas productivas globales, entre otros factores que condujeron a un crecimiento irrelevancia (Schenoni y Malamud, 2021). Inclusive, los grupos guerrilleros colombianos que fueron incluidos en la estrategia de seguridad antiterrorista estadounidense y Europea tenían poca capacidad para actuar en otros países y su consideración como terroristas internacionales se basó en el rechazo a su extrema violencia contra la población civil, pero sobre todo por su

capacidad de afectar intereses extranjeros en suelo Colombiano.

Sin embargo, América Latina ha vivido una crisis de seguridad tan profunda que la letalidad de sus efectos la hace comparable a las guerras de otras regiones, además dicha crisis es persistente y se ha ido extendiendo por todo el subcontinente. Mas aun, al igual que las crisis de seguridad que interesaban al discurso dominante occidental en América Latina los actores criminales han tenido una gran capacidad de desestabilización de los estados y más aun han forjado su enorme poder en el marco del proceso de globalización aprovechando sus ventajas y fallas de regulación.

En esas tres dimensiones: impacto social, capacidad de desestabilización política y estructura internacional, la inseguridad latinoamericana requiere la búsqueda de soluciones y herramientas a nivel nacional pero también internacional y actores como la Unión Europea son indispensables para conseguir avances que impacten en una de las áreas más determinantes para la calidad de vida de los latinoamericanos.

En este artículo se analiza la situación de seguridad latinoamericana a la luz del desarrollo del enfoque europeo sobre esta. Se analizan desde un unto de vista mas amplio la politica de seguridad y a continuación los programas de cooperación y las perspectivas frente al nuevo entorno de seguridad internacional. No son objeto de este análisis las políticas de construcción de paz o de prevención de conflicto por si mismas, aunque

se hace una referencia a ellas, el foco es la el abordaje de la seguridad ciudadana y sus vínculos con crimen organizado y otras amenazas.

1. LA INSEGURIDAD LATINOAMERICANA

La criminalidad es uno de los principales problemas de seguridad en la región, con una tasa de homicidios promedio de 24 por cada 100.000 habitantes, la más alta del mundo. En 2020, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se registraron más de 165.000 homicidios en la región. La violencia en la región se relaciona con factores como el tráfico de drogas, la violencia de pandillas, los fallos en la presencia y acción de los estados, la corrupción y la desigualdad social.

Uno de los principales generadores de violencia en la región es el narcotráfico y en general el crimen organizado, aunque hay que cuidar de hacer una relación directa entre crimen y violencia, pues no siempre son fenómenos que se presentan de forma simultánea y relacionada. La región es un importante productor y distribuidor de drogas a nivel mundial, siendo responsable del 70% de la cocaína producida en el mundo, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2023), pero también crecen otros delitos como el tráfico de armas, de personas y de especies. De hecho, entre muertes violentas y armas de fuego hay una fuerte

relación, en el continente americano, al menos el 75 % de las muertes ocurrieron por el uso de estos dispositivos (UNODC 2019b, 78) (Álvarez-Velasco, 2021).

En cuanto al tráfico de especies, de maderas y la deforestación son otra amenaza a la seguridad humana. En sólo 25 años se ha perdido el 10% del área forestal de la región como porcentaje del área total de tierra. Aun así, los países de LAC mantienen una mayor superficie boscosa que el resto del mundo. Esto se debe mayoritariamente a la selva amazónica y, en menor medida, al Gran Chaco. Lamentablemente, la tasa de deforestación es extraordinariamente elevada en las dos selvas, especialmente en Brasil (Alcañiz, 2021). Los efectos del cambio climático pueden hacer que en la región se movilicen 17 millones de migrantes climáticos en los próximos 30 años.

La migración de hecho es otro de los factores de inseguridad derivada por el alto nivel de vulnerabilidad e inseguridad personal que enfrentan los y muy especialmente las migrantes. La dureza de las rutas, la explotación, el racismo y la presencia de grupos criminales que aprovechan los flujos migratorios agudizan la situación. En 2021 se produjo la muerte de más de 1000 personas durante su proceso migratorio, de ellos, 50 eran niños. En 2021 esta cifra ascendió a 80 niños y niñas, aunque descendió ligeramente en el total, con 968 casos (OIM, Ramírez Vargas, 2022).

Asimismo, La violencia de género es un problema persistente en América Latina, y según el Observatorio de Igualdad

de Género de América Latina y el Caribe, en 2020 se registraron más de 3.000 feminicidios en la región. La pandemia del COVID-19 ha aumentado la violencia de género en la región.

Además de las amenazas tradicionales, la ciberseguridad es otro desafío creciente en América Latina, ya que la región tiene un alto nivel de uso de Internet y de dispositivos móviles. Según el informe de Seguridad de la Información de América Latina 2020 de ESET, el 61% de las empresas en la región experimentaron un incidente de seguridad en el último año, lo que destaca la necesidad de medidas adicionales para proteger la información y la infraestructura crítica.

Pero la inseguridad no solo crea víctimas directas, sino que influye sobre todo el sistema social a través del miedo y la carga social que supone el miedo y desconfianza asociadas en todas las dimensiones de las relaciones sociales y económicas. Tal como señalan Hernández-Gutiérrez y Zurita Ortega (2022) incluso en los países más seguros, la inseguridad ciudadana aparece entre las principales preocupaciones de los ciudadanos dado que hay que diferenciar entre (in)seguridad objetiva e (in)seguridad subjetiva. La primera hace referencia a los incidentes violentos y delictivos que realmente ocurren. Por su parte, “la seguridad subjetiva representa una compleja red de actitudes que dan una idea de la posición en que se ubica un sujeto respecto a su entorno, independientemente de las condiciones reales de dicho entorno”. Es importante

precisar, siguiendo a los mismos autores, que no es lo mismo miedo al delito que percepción de la seguridad como problema público. El primero alude al temor personal a ser victimizado, es decir, al temor respecto de la probabilidad de ser víctima de un delito, mientras que la segunda hace referencia a la inquietud abstracta ante el delito como problema social.

En la percepción de la inseguridad en sus dos vertientes la desigualdad económica influye. Es decir, ante el riesgo de ser víctima de un delito, el acceso a la seguridad privada es también una fuente de inequidad. Solo el 20 % más rico de la población tiene acceso a los mejores servicios públicos de seguridad. Ese mismo grupo, por lo general, es el único con la capacidad económica para pagar servicios privados de vigilancia y protección.

Lo paradójico el acceso a la protección amplía las rupturas sociales simbólicas puesto que crea sistemas de exclusión en los que ya no solo hay una brecha en el acceso a bienes y servicios, sino que hay una diferenciación entre los que son “protegidos” y aquellos que se consideran peligrosos. La peligrosidad es entonces una categoría que más que con la comisión efectiva de delitos tiene que ver con la procedencia, rasgos étnicos o edad. A su vez, los que se convierten en objeto de la mirada criminalizadora suelen ser los que más sufren el impacto del crimen y la violencia y menos cuentan con recursos para protegerse. En este sentido, la inequidad en el acceso a la seguridad se ha convertido en



“

Entre muertes violentas y armas de fuego hay una fuerte relación, en el continente americano, al menos el 75 % de las muertes ocurrieron por el uso de estos dispositivos.”

– UNODC 2019B, 78; ÁLVAREZ-VELASCO, 2021

un fenómeno social que expresa tanto la violencia estructural como la violencia cultural (Álvarez-Velasco, 2021).

2. IMPACTO DE LA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

En contraste con la percepción de los latinoamericanos el Parlamento Europeo en 2017 señalaba que América Latina es una de las regiones más pacíficas del mundo con solo un conflicto de baja intensidad (2016) en Colombia. Concretamente se señalaba que era una región pacífica con problemas internos de violencia, de forma consistente con los datos del Global Peace Index (2017). Un índice que incluye entre sus dimensiones de análisis la ausencia de conflictos entre regiones, de amenazas del terrorismo internacional y la adhesión a acuerdos que prohíban las armas nucleares, biológicas y armas químicas (NBC).

Es cierto que América Latina no enfrenta graves tensiones violentas que puedan conducir a guerras interestatales. Paradójicamente la región es pacífica pero sus ciudadanos son algunos de los que más temen en el mundo por su seguridad. Este temor ha alimentado, entre otras cuestiones, algunos de los retrocesos democráticos más significativos de la región.

Ante la percepción de inseguridad y de ineficacia de las políticas públicas han ganado auge en toda la región y entre todos los espectros ideológicos las “po-

líticas de mano dura”. Con este título, se atiende a un conjunto de medidas legales y policiales que incluyen generalmente las medidas de endurecimiento de los códigos penales; el aumento de la presencia policial en el control de barrios/zonas considerados de alta incidencia de actividades criminales ;aumento del encarcelamiento, sobre todo de determinados perfiles (jóvenes, afrodescendientes, pobres, etc.); aumento de la violencia y de la letalidad policial; asociación a la “guerra contra el narcotráfico”, entendido como “enemigo público” de primer nivel y la construcción de una narrativa de “tolerancia cero” (Rodrigues y Rodríguez-Pinzón 2020)

Sin embargo, la mano dura no son meras formulaciones de gobiernos represivos, sino prácticas de control selectiva de determinadas poblaciones (pobres urbanos, campesinos, jóvenes, negros etc.) que cuentan con expresivo apoyo popular (Ungar, 2016) La demanda de respuestas por parte de la ciudadanía y la incapacidad de los Estados para atajar la criminalidad llevan a que la gestión de la seguridad cobre un rol muy relevante en el marco electoral y de políticas públicas, dando espacio a discursos de “mano dura” y de garantía del orden que tienen una importante capacidad de captación de voto, sin que las causas estructurales de la violencia sean enfrentadas, ni se mejore la protección de las comunidades, monopolizando los sistemas de seguridad privada, para unos pocos espacios y personas afortunadas (y habitualmente, adineradas).

La “mano dura” criminaliza a algunos sectores, desatiende las causas estructurales de la violencia, desprotege a las comunidades y mina sus esfuerzos por gestionar sus espacios a la vez que fortalece el cierre o repliegue de las elites justificado en su autoprotección, y la profundización de la desconfianza entre los ciudadanos. Esto tiene un grave impacto democrático, dado que genera la justificación para procesos de excepcionalidad en la toma de decisiones, militarismos y autoritarismos, pérdida de calidad de las instituciones y debilitamiento de los sistemas de rendición de cuentas. además, agrava las brechas sociales. La creciente securitización de las sociedades latinoamericanas responde a una legítima preocupación ciudadana, pero también a una ausencia de capacidad y voluntad política por parte de líderes para abordar, por medio de políticas públicas, y a la falta de cohesión social (García Mayoral, 2022). A esta situación se suma, las pulsiones violentas de los actores estatales, muy presentes a pesar de la consolidación de la democracia en la región y el fenómeno del militarismo, es decir la activa y creciente implicación de los militares en las tareas civiles y en el control ciudadano (Verdes Montenegro y Rodríguez, 2020).

No se puede desatender el impacto profundo que esta situación tiene en la calidad de la democracia. En el análisis de los resultados del latinobarómetro 2021 destaca que lejos del temor a los gobiernos militarizados, o el apoyo al

autoritarismo, el principal riesgo para las democracias latinoamericanas parece radicar en esa creciente indiferencia, junto con la captura del Estado por parte de élites y el auge de un “autoritarismo difuso”, es decir, el apoyo a un gobierno no democrático si es capaz de resolver problemas (Fundación Carolina, 2021).

La posibilidad de un autoritarismo difuso viene en aumento desde 2002 cuando se registraba un 44% que se registraba en 2002, actualmente es del 51% y es especialmente pronunciado en los países centroamericanos (Fundación Carolina, 2021). El gobierno de El Salvador es quizás el mejor ejemplo de este modelo en el que los problemas de violencia y la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía han generado reacciones autoritarias como la de Nayib Bukele (Verdes Montenegro y Rodríguez, 2021). Tal como señala García Mayoral (2022) Este tipo de liderazgo populista de carácter neoliberal, combina la racionalidad de mercado propia del neoliberalismo, con los marcos discursivos tradicionalmente presentes en la retórica populista. Una combinación que genera un vaciamiento democrático donde las decisiones políticas se toman en virtud de la eficacia y el cálculo inmediato, sin atender al largo plazo y a la resolución de los factores estructurales que los producen.

Este análisis de los desafíos en materia de seguridad y sus implicaciones e impactos sobre la pérdida de calidad democrática en la región sirven de punto de partida para introducir brevemente la

forma en la que Europa aborda la seguridad en su política exterior y de cooperación con América Latina.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA HACIA AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE SEGURIDAD

La política exterior y de cooperación de la Unión Europea (UE) en materia de seguridad en América Latina (AL) se basa en varios documentos y directivas que establecen sus prioridades en esta área. En primer lugar, en 2016 la Estrategia Global de la UE establecía la promoción de la estabilidad, la seguridad y el desarrollo sostenible en América Latina como una de las prioridades de la política exterior de la UE. En esta estrategia se reconoce la importancia de la región como un socio estratégico de la UE en términos políticos, económicos y culturales, y se establecen objetivos específicos para la cooperación en esta materia. Sin embargo, la estrategia de seguridad se volcó en la vecindad de Europa y las amenazas a la seguridad provenientes de esa esfera y dejó en un lugar periférico a otras regiones. En el caso de América Latina se la sitúa en un marco geopolítico atlántico, junto a Estados Unidos aludiendo a los valores compartidos, sin más elemento justificativo, como los determinantes de una asociación privilegiada para abordar desafíos globales (Sanahuja, 2018).

Colocar a América Latina en el triángulo atlántico, en compañía de unos EE. UU. marcados por la profunda polariza-

ción política y el ascenso de una ultraderecha crítica con el sistema normativo internacional y el multilateralismo, no resulta una estrategia adecuada, porque justamente son los valores aludidos los que están en cuestión por parte de los principales actores políticos republicanos estadounidenses como Donald Trump en 2016 y otros actuales precandidatos.

En abril de 2019 y en otros documentos más recientes la Unión Europea ha perfilado su posición sobre la relación con América Latina proponiendo reforzar la asociación política, estableciendo una visión para una asociación birregional más fuerte y modernizada, a la luz de unas realidades mundiales y regionales cambiantes (Unión Europea, 2019). El relanzamiento de la asociación estratégica entre las dos regiones se centró entonces en cuatro prioridades que se refuerzan mutuamente: prosperidad, democracia, resiliencia y gobernanza mundial efectiva y que se definen a través de una serie de ámbitos e iniciativas concretas.

En noviembre de 2019 la elección de un Alto Representante de la Unión Europea, como Josep Borrell, español y sensible a la importancia de América Latina supuso un paso más en el interés institucional por reforzar las bases de la relación “especial”. Sin embargo, su empeño se ha visto dificultado por la pandemia y la invasión de Ucrania por parte de Rusia, el mayor desafío de seguridad de la Unión Europea en las últimas décadas. De cualquier forma, en la Europa de los 27 la relación con América Latina muy estrecha para los países del este y

sur es menos intensa e interesante para los de los países del este, una situación que en el marco de los cambios en el sistema internacional debería tender a cambiar encontrando mayores incentivos para apoyar la relación birregional.

Partiendo de la defensa de valores e intereses compartidos en la Comunicación del 2019 promovía la asociación en aras de la democracia en el marco de lo cual señalaba la necesidad de mejorar el respeto a los derechos humanos; capacitar a la sociedad civil; garantizar procesos electorales e instituciones democráticas creíbles, transparentes e inclusivos; Consolidar el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y apoyar instituciones públicas eficaces.

Otra de las dimensiones de asociación es la resiliencia, en este caso se incluye específicamente Seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia organizada señalando la necesidad de reforzar el diálogo birregional sobre seguridad ciudadana como mecanismo para intercambiar experiencias y hallar oportunidades para una mayor cooperación, especialmente frente a las consecuencias humanitarias de la delincuencia organizada.

Algunos de estos objetivos ya se habían definido en la estrategia de seguridad ciudadana para Centroamérica y el Caribe de 2014 que respondía al encargo que hizo la Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) de Santiago de Chile de 2013 para estudiar la posibilidad de incluir la seguridad pública en su plan de acción

birregional común. Es decir que este interés se consolidó en el dialogo birregional. De hecho, fue en la Cumbre de 2010 donde se dio el primer paso al incluir el “problema de las drogas” como uno de los seis ejes de acción del primer Plan de Acción del diálogo birregional (Verdes Montenegro, 2014).

Sin embargo, esta asociación apuntaba a dos casos específicos, la situación centroamericana marca por la fragilidad estatal, el caso concreto de las drogas ilícitas, a los que se sumaría el apoyo a Colombia en el marco del conflicto armado interno sus consecuencias humanitarias y los esfuerzos en construcción de paz. Una selección de situaciones específicas que no atienden la complejidad de la situación de inseguridad a nivel regional, sus interrelaciones y la multiplicidad de actores y agentes afectados.

Desde una perspectiva más amplia, los instrumentos más recientes en la estrategia europea de cooperación y de acción exterior son el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (INDCI) renombrado “Europa Global”. Este instrumento fusiona los diez instrumentos de financiación exterior que existían previamente entre ellos el instrumento de paz y seguridad, que estaba dirigido enteramente a situaciones de conflicto. Asimismo, incluye el Instrumento de Cooperación al Desarrollo o el Fondo Europeo de Desarrollo, que estaba fuera del presupuesto de la Unión.

Europa Global, está dotado con 79.500 millones de euros, que se distribuyen en tres pilares, siendo el geográ-

fico el más importante, ya que contará con el 75% del presupuesto total para conseguir el mayor impacto posible a nivel nacional. De los 60.380 millones de euros, un mínimo de 3.390 millones estará destinado para las Américas y el Caribe. Esto significa solo un 5.6% del pilar geográfico lo cual despierta de nuevo la preocupación por la importancia de América Latina en la política exterior europea a pesar de la evidente necesidad de reforzar la relación birregional ante el escenario internacional.

La estrategia Global Gateway, por su parte es la propuesta de la UE al déficit global de inversión (en línea con los compromisos adquiridos en el G20) a la vez que busca posicionar a la UE en el sur global frente a otros países que se han convertido en las principales fuentes de financiación. En suma, es un sistema de reposicionamiento del peso geopolítico de la UE frente a China y su iniciativa de “el cinturón y la ruta”, aunque con una evidente limitación de recursos en comparación con esta. La estrategia busca impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y del transporte, así como para potenciar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. No es objeto de este capítulo entrar en profundidad en esta estrategia, sin embargo, es importante apuntar que estos aspectos son todos esenciales para el desarrollo de América Latina, pero necesitan justamente estar vinculados con la superación de las causas objetivas de la inseguridad, las que tienen que ver con

la exclusión, la desigualdad económica y simbólica y las fallas del Estado Nación.

En este sentido, una estrategia de financiación de proyectos e infraestructuras que quiera diferenciarse de China no debe (ni puede) encontrar un enfoque de desarrollo basado en los valores de la democracia y de la promoción de la articulación entre Estado, empresa y “sociedad civil” en la materialización del desarrollo.

Esto es relevante si además se tienen en cuenta los déficits de la acción China en ese sentido en América Latina y en todo el mundo. Por ejemplo, algunos estudios señalan el aumento de caza y tráfico de partes de jaguares en las zonas en las que se asientan proyectos chinos en América Latina (Morcatty et. Al. 2022), la pesca masiva de tiburones en aguas latinoamericanas es otro ejemplo (pesca con ciencia, 2021) (Rodríguez Pinzón, 2022).

Otro tema vinculado es el importante papel de los carteles chinos en algunos países de América latina, especialmente en México en la producción de fentanilo. Frente a una América Latina que demanda cambios en la política de drogas, se encuentra un país como China, que mantiene incluso la pena de muerte por tráfico o el internamiento forzado de los adictos. Abordar integralmente la gobernanza y los riesgos de una transición digital, de una mejora de la infraestructura portuaria o depotenciar el sistema de salud sin un abordaje de derechos humanos, sin el marco del estado de derecho y la participación de la sociedad civil es imposible, es ahí donde Europa es mucho mas que un donante o un financiador.

4. EL VÍNCULO ENTRE SEGURIDAD Y DESARROLLO Y LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN

En materia de cooperación la Unión Europea ha promovido el vínculo entre Seguridad y Desarrollo, este enfoque fue inicialmente propuesto en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 que dio pleno peso político a la idea de que era precisa una mayor coordinación y coherencia entre los organismos y las políticas de la UE a fin de responder a los problemas de seguridad y de desarrollo, que están profundamente interrelacionados (Consejo de la UE, 2003). (Perez de Armiño, 2020). En el caso latinoamericano fue a partir del Programa indicativo plurianual 2014-2020 que la Comisión Europea definió este nexo como un valor añadido y una de las cuatro áreas prioritarias de la cooperación con la región (Comisión Europea, SEAE, 2014).

En la definición del nexo, y tal como ya se señaló en el anterior apartado se priorizó la frontera este y sur europeas, es decir priorizando las “amenazas” de seguridad para la propia Unión, así, la UE se concentró en reducir las amenazas en su vecindad, vinculada a un concepto de fragilidad de Estado y no el de Seguridad Humana (Gratius y Rodríguez, 2020).

Esto hace que para el caso europeo el nexo seguridad-desarrollo se “debata” entre dos conceptos y visiones muy diferentes: 1) Fragilidad del Estado entendido como paradigma ligado a la estrategia de seguridad de EE. UU. que prioriza acciones para fortalecer la segu-

ridad nacional, y 2) Seguridad Humana con énfasis en el desarrollo y la protección de los derechos del individuo, tal y como lo define Naciones Unidas.

A pesar de las contradicciones entre los enfoques de Seguridad Humana y Fragilidad Estatal, el nexo seguridad-desarrollo está recogido en casi todos los programas plurianuales de la UE y los programas de cooperación al desarrollo son su principal instrumento, a nivel regional se encuentran vigentes los siguientes proyectos:

- El PAcCTO I y II (inicio en 2017) (Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), tiene como objetivo mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas y acciones de seguridad ciudadana en la región. Este programa se centra en la asistencia técnica, el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los países participantes y estrategias para reforzar las capacidades y la cooperación.
- COPOLAD I, II y III (inició en 2011) (Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas) acompaña a países de América Latina y el Caribe para desarrollar e implementar políticas de justicia y seguridad en el territorio frente al reto de las drogas, abordando la prevención y el control del tráfico ilícito de drogas y estupefacientes con el objetivo de mejorar la vida de las personas.

- EUROFRONT es un programa de cooperación delegada que promueve y desarrolla mecanismos de gestión fronteriza que facilitan la movilidad humana bajo los preceptos de seguridad y de respeto de los derechos humanos. Su acción se centra en cuatro fronteras Rumichaca entre Colombia y Ecuador, Desaguadero entre Perú y Bolivia; Aguas Blancas entre Bolivia y Argentina y la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay.
- EL PAcCTO Apoyo a Ameripol (inició en 2017) (Comunidad de Policías de América, creada en 2007) trabaja en la mejora del nivel de cooperación internacional entre las autoridades policiales, judiciales y fiscales de los países socios en la lucha contra el crimen organizado.

Estos programas, atienden al concepto emergente de “policy first” (Jung, 2021) y se articulan alrededor del Team Europe¹ dentro de la iniciativa sobre justicia seguridad (TEI Justice & Security) que representan un contenedor donde confluyen todas las acciones realizadas en América Latina por los Estados miembros en este sector y en las que se asegura la coordinación entre varios programas europeos de justicia y seguridad, al fin de optimizar las estrategias y los compromisos y ofrecer apoyo a las políticas públicas nacionales de los países de la región.

Como puede verse por las fechas de inicio, es destable que son programas que se han mantenido en varias ediciones, lo cual es una buena noticia tanto por la continuidad del interés de Europa y de los países latinoamericanos vinculados, como por la posibilidad de mejorar la calidad de la cooperación manteniendo los esfuerzos a largo plazo.

Sin embargo, al interior del diseño de los programas hay tensiones relevantes entre las visiones más securitaria y la necesidad de abordajes sociales centrados en la vulnerabilidad social y su relación con la inseguridad. De cualquier forma, es importante señalar que la Unión Europea, privilegia enfoques flexibles y sociales, lo cual marca una diferencia con otros socios de cooperación con América Latina y con la percepción de soft power que se le atribuye a la UE en su acción exterior.

Si se revisan las actividades de los programas llama la atención la amplitud de los temas y posturas que se presentan dentro de sus actividades de asistencia técnica e intercambio de experiencias. Esto contrasta con la ligereza y bajo perfil que algunos debates tienen en el marco europeo, muy especialmente el debate sobre el cambio en la estrategia internacional de lucha contra las drogas centrada en la prohibición y la lucha contra la producción. En este sentido resulta interesante que la UE cree espacios en los

1. Team Europe (Equipo Europa) es la estrategia de la Unión Europea para articular y coordinar sus capacidades y recursos a nivel multilateral y nacional. El objetivo de Team Europe es aprovechar el peso colectivo y los intereses estratégicos de la UE en el diálogo político (conjunto) con los países socios.

que autoridades y sociedad civil planteen diálogos muy ricos en propuestas y abordajes y que estos no se trasladen, por falta de mecanismos y de interés al debate político Europeo sobre la región.

En cierta forma se nota una suerte de compartimentalización de los espacios de la política exterior que dificultan y no incentivan los diálogos cruzados entre las diferentes dimensiones de esta y de la política de cooperación.

Un punto muy relevante al respecto tiene que ver con la denominada “guerra contra las drogas”. Una lectura de “mano dura” del régimen internacional de control de sustancias ilícitas de uso psicoactivo. En este tema, como ya se señaló en el apartado anterior, América Latina, y concretamente los países más afectados por la producción de drogas y la lucha contra estas, vienen promoviendo en diferentes instancias la necesidad de un cambio en la política. Esto implica el interés por pasar a un enfoque más basado en la salud pública, en la descriminalización de consumidores y pequeños productores y más efectivo en el desmonte de las grandes estructuras criminales, en la persecución de los activos financieros y el control de su impacto sobre la sociedad.

A pesar de la apertura y carácter constructivo y social de su programa de cooperación, Europa, a nivel político no ha hecho esfuerzos ni ha mostrado interés especial en acompañar esta agenda de transformación que alude al sistema multilateral y en la que las dos regiones podrían encontrarse, justamente por la comunidad de valores y

de desafíos dado que el crimen organizado también es una amenaza interna para la Unión.

5. AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS DE SEGURIDAD EUROPEA

Pero si América Latina encuentra una sintonía parcial en su agenda de seguridad interior, la Unión Europea también se ha encontrado con una limitada comprensión de su situación de seguridad tras la invasión de Rusia a Ucrania. Justamente por que América Latina ha entendido la seguridad en su óptica interna y se ha alejado del enfoque de las amenazas entre estados, más aun, las que tienen que ver con la lucha entre ordenes políticos.

Lo primero que llama la atención, como señala Marmeladova (2022) es que solamente hay unanimidad en todos los Estados de América Latina respecto a una postura: la de no sumarse activamente a las sanciones económicas contra Rusia.

Algunos países de América Latina han expresado su apoyo a las acciones de la UE y han condenado la invasión rusa en Ucrania. Por ejemplo, en marzo de 2022, el Gobierno de Argentina emitió un comunicado en el que expresaba su solidaridad con Ucrania y condenaba la violación de su soberanía territorial por parte de Rusia. Asimismo, México, Perú, Colombia y Brasil también han emitido comunicados en los que condenan la invasión rusa, a pesar de ello, la mayoría de sus presidentes han evitado tomar partido e incluso se promueve una cierta

neutralidad e incluso en algunos casos intenta igualar las responsabilidades entre los contendientes.

En este aspecto juegan un papel interesante varias cuestiones. En primer lugar, un cambio en los gobiernos de la región hacia la izquierda, en segundo lugar, la disminución del interés estadounidense por la religión, en tercer lugar, la histórica animadversión a la injerencia norteamericana y finalmente por el activo papel que ha asumido Rusia en la región a pesar de su débil relacionamiento como socio económico o de cooperación (Marmeladova 2022).

Sin embargo, la postura de algunos de los gobiernos latinoamericanos que tienden a la neutralidad lleva a cuestionar su propia postura frente a sus problemas de inseguridad interna. En la guerra contra Ucrania se están poniendo en cuestión los fundamentos del modelo de democracia por parte del autoritarismo ruso que quiere estimular una multipolaridad basada en la contestación al orden internacional.

Los efectos de la confrontación con Rusia en términos de amenaza a la soberanía, el debilitamiento de los estados democráticos, de la sociedad civil, la pérdida de capacidades del estado, deberían encontrar eco en sociedades latinoamericanas que padecen amenazas similares por cuenta de sus déficits de gobernanza, pero también por la acción de los gobiernos criminales y presencia de mafias que remplazan, disputan o coexisten con la presencia estatal.

6. HACIA UNA AGENDA DE SEGURIDAD ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

Es difícil encontrar una total sintonía ante la percepción de la amenaza de Rusia y sus ambiciones expansionistas en Europa y la percepción en América Latina. Por eso, en lugar de crear frentes de ruptura es importante trabajar en las amenazas compartidas. Una propuesta pragmática que busca fortalecer los valores comunes y la autonomía de las dos regiones trabajando en temas en los que si tienen sintonía y que apuntan y limitan la agenda de los países no democráticos en la región latinoamericana.

La agenda de dialogo birregional ha asumido la cooperación en ámbitos como la superación de la brecha digital, la conectividad, el acceso a los activos estratégicos, la lucha contra la desinformación o los bienes públicos globales. Amenazas a la seguridad comunes a las dos regiones. Además la cooperación en seguridad entre América Latina y Europa, en estos ejes se ha intensificado en los últimos años, y ambas regiones han tomado medidas para abordar algunos de estos desafíos.

- En cuanto a la ciberseguridad, la Unión Europea y América Latina han establecido una plataforma de diálogo político sobre ciberseguridad que busca promover la cooperación entre ambas regiones en este ámbito. Además, la Unión Europea ha proporcionado financiamiento a través del programa de cooperación

Bibliografía

- Alcañiz, Isabela (2021) Cambio climático, desigualdad y vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, Agenda Pública, El País <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17151/cambio-climatico-desigualdad-vulnerabilidad-am-rica-latina-caribe>
- Álvarez Velasco, C. (2021) Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz, URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N.º 32, enero- abril 2022 doi. [org/10.17141/urvio.32.2022.4864](https://doi.org/10.17141/urvio.32.2022.4864)
- Busso, Matías, y Julián Messina. 2020. La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Europea. 2014. Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual regional para América Latina. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea (2014) Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe, Conclusiones del Consejo 30/07/2014 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/144176.pdf
- Council of the EU, European Commission, 2017. EU conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation, Bruselas.
- EL PACCTO (2021) Evaluación de la amenaza del crimen transnacional organizado en Latinoamérica ideal 2021. https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2021/07/Documento-web-2.MB_.pdf
- ESET (2020) informe de Seguridad de la Información de América Latina 2020, <https://security-report.eset-la.com/>
- European Parliament (2017) EU security Cooperation with latin America. A priority requiring consolidation, Briefing, November 2017 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614592/EPRS_BRI\(2017\)614592_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614592/EPRS_BRI(2017)614592_EN.pdf)
- European Union (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- Fundación Carolina (2021) Latino barómetro 2021, el momento de verdad para la democracia, Blog Iberoamerica Global, Fundación Carolina <https://www.fundacioncarolina.es/latinobarometro-2021-y-el-momento-de-la-verdad-para-la-democracia/>
- García Mayoral, Álvaro (2022) Democracy Index 2022: Estancamiento democrático en América Latina y el Caribe, Blog Iberoamerica Global, Fundación Carolina, <https://www.fundacioncarolina.es/democracy-index-2022-estancamiento-democratico-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Gratius y Rodríguez Pinzón (2021) Entre seguridad humana y estatal: ¿ofrece la Unión Europea una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela? Colombia Internacional N. 205
- Gratius, Susanne; Legler, Thomas, 2009. "Latin America is Different: Transatlantic Discord on how to promote democracy in 'problematic countries', en: Amichai Magen/Thomas Risse/Michael McFaul (Eds.), Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies, Palgrave Macmillan, New York: 185-216.
- Hernández-Gutiérrez, J., & Zurita-Ortega, F. (2022). Inseguridad objetiva, miedo al delito y preocupación por la inseguridad en América Latina. Contextos: Estudios De Humanidades Y Ciencias Sociales, (50), 25-46. Recuperado a partir de <http://revistas.umce.cl/index.php/contextos/article/view/1647>
- Hernández-Gutiérrez, José Carlos y Zurita-Ortega, Félix (2022) Inseguridad objetiva, miedo al delito y preocupación por la inseguridad en América Latina; Revista Contextos N°50 Primer Semestre 2022, <http://revistas.umce.cl/index.php/contextos/article/view/1647/2053>
- Institute for Economics and Peace (2021) Global Peace Index <https://www.economicsandpeace.org/>
- Jung, T (2021) Un nuevo ciclo en la cooperación latinoamericana: valores compartidos e intereses.
- Marmeladova, S. (2023) El lugar de América Latina, en el tablero geopolítico ruso: ¿cambios en la ecuación estratégica tras el 24-F? Fundación Carolina Documentos de trabajo 75/2023

- Morcatty, Thais Q., Jonathan C. Bausch, Macedo, K. Anne-Isola, y Qingyong Ni, Carlos C. Durigan, Magdalena S. Svensson, Vincent Nijman Nekaris. s.f. (2021) Illegal trade in wild cats and its link to Chinese-led development in Central and South America.
- Perez de Armiño, K (2020) Instrumentos políticos y financieros de la UE para la prevención de conflictos. El inacabado camino de la fragmentación hacia la integración, Araucaria N. 282 <https://www.redalyc.org/journal/282/28268121008/html/>
- Pesca Con Ciencia. 2021. «América del Sur pasa por alto la pesca ilegal china a su propio riesgo.» [pescaconciencia.com](https://www.pescaconciencia.com/2021/11/06/america-del-sur-pasa-por-alto-la-pesca-ilegal-china-a-su-propio-riesgo/). 06 de 11. <https://www.pescaconciencia.com/2021/11/06/america-del-sur-pasa-por-alto-la-pesca-ilegal-china-a-su-propio-riesgo/>.
- Ramírez Vargas, Salomé (2022) Crisis migratoria en América Latina: millones de personas buscan refugio en el hemisferio, Voz de América, <https://www.vozdeamerica.com/a/crisis-migratoria-america-latina-refugio-hemisferio/6878401.html>
- Rodrigues, T., & Rodríguez Pinzón, E. M. (2020). «Mano dura» y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho, América Latina Hoy, 84, 89–113.
- Rodríguez Pinzón, E (2022) Las relaciones entre China y América Latina: entre el pragmatismo y la gestión del riesgo, Cuadernos Estratégicos IEEE, N. 212 https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2022/Cuaderno_212.html
- Sanahuja, José Antonio (2018) La estrategia global y de seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis. ICEI WP01/18
- Sanahuja, José Antonio (2022) La Unión Europea y América Latina en el interregno: Autonomía estratégica, pacto verde y recuperación postpandemia, Eurosocietal, <https://eurosocietal.eu/wp-content/uploads/2022/05/UE-ALC-Sanahuja-Eurosocietal-2022.pdf>
- Schenoni, L. L. y Malamud, A. (2021): “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, Nueva Sociedad, n° 291, enero/febrero.
- Travère, Audrey. 2020. «La conexión asiática del fentanilo con los cárteles mexicanos.» El País, 08 de 12. <https://elpais.com/mexico/2020-12-08/la-conexion-asiatica-del-fentanilo-con-los-carteles-mexicanos.html>.
- Ungar, M. (2016). Networks of Criminality: the State and Crime Policy in Contemporary Democracy. Desafíos, vol. 28, n° 2, 297-329. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.08>
- Unión Europea (2019) Comunicación conjunta l Parlamento Europeo y al Consejo La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/UE-Comunicacio%CC%81n-conjunta-UE-ALC-2019-2.pdf>
- UNODC (2020) Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf
- UNODC (2023) Informe mundial de drogas
- Verdes Montenegro, Francisco (2014) Seguridad e interregionalismo entre la UE ALC: más problemas que política. Anuario de Integración 10. CRIES <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/011a-Montenegro.pdf>
- Verdes Montenegro, Francisco y Rodríguez Pinzón, Erika (2020) Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña, Pensamiento Propio CRIES N.51. Edición especial









Biografías

Marcos Criado De Diego

Marcos Criado de Diego es licenciado en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en derecho constitucional por la Università degli Studi di Bologna. Es profesor titular de derecho constitucional de la Universidad de Extremadura y docente investigador de la Universidad Externado de Colombia, donde dirige la línea de investigación sobre Paz Territorial. Ha sido consultor del PNUD (2008), Corte Constitucional de Ecuador (2014), el Banco Mundial (2015), la Contraloría General de la República de Colombia (2015), la Defensoría del Pueblo de Colombia (2018) y el Ministerio de Justicia y el Derecho de Colombia (2017, 2018). Es autor de más de 70 publicaciones en materia de representación y participación política, forma de gobierno, derecho a la memoria, procesos constituyentes y reforma constitucional, teoría del estado y de la constitución, constitucionalismo americano, acceso a la justicia, proceso de paz colombiano y derecho anticorrupción. Es miembro de la Red de Investigación Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional e investigador del Programa de Investigación "Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado (2020-2023)" financiado por el Ministerio de Ciencias de Colombia y el Instituto Iberoamericano de La Haya para la Paz. Es Module Leader del Módulo Jean Monnet

"Protecting and promoting EU COMMON values, rule of law and democracy: towards cultural Integration in Times of diverse societies and illiberal regimes" -EUCOMMIT. Es Jurista Experto Internacional de la Jurisdicción Especial para la Paz de Colombia.

Daniel Gayo Lafée

Doctor en Economía (UAM, Programa "Integración y Desarrollo Económico"), es Profesor Titular de Economía Aplicada (URJC) con una extensa experiencia como profesor e investigador universitario durante más de 27 años, con numerosas publicaciones y participando en

diversos congresos y seminarios nacionales e internacionales.

Especialista en materia de políticas públicas para el desarrollo, integración regional y desarrollo económico en América Latina. Consultor del PNUD y de gobiernos e instituciones públicas en políticas de desarrollo, cooperación internacional y en materia de la Agenda 2030. Actualmente, es Co-Director del "Máster Universitario en Cooperación Internacional, Gestión de Políticas Públicas, Programas y Proyectos" (UIMP - IUOG), y previamente ha dirigido el "Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo para América Latina" de la URJC (13 ediciones).

Vicente Palacio

Director de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado como asesor de Relaciones Transatlánticas para el Ministro de Asuntos Exteriores de España, y como Asesor Político de la Secretaría de Estado para Iberoamérica y Cooperación (2018-2020). Ha sido profesor en el máster de Geopolítica de la Universidad Carlos III de Madrid y, anteriormente, profesor asociado en la School of Global and Public Affairs del Instituto de Empresa (IE) y profesor en la Escuela Diplomática de Madrid. Es doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid y antiguo Visiting Fellow y Visiting Researcher del Department of Government de Harvard University. Es autor de "Después de Obama, Estados Unidos en tierra de nadie" (Catarata, 2016). Autor de decenas de artículos en revistas especializadas y prensa y colaborador frecuente en medios de comunicación españoles e internacionales.

Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Asesora en temas de Cooperación al Desarrollo del Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Investigadora en gobernanza democrática y políticas de desarrollo en América Latina. Ha participado en 15 proyectos de investigación de convocatorias oficiales, en tres de ellos, como IP. Actualmente es IP del Proyecto “Articulación de Agendas Globales y Agendas Nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina” concedido por el Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación. También ha participado en más de 20 proyectos de transferencia y contratos con temática sobre Desarrollo y América Latina.

Además, entre 2005 y 2018, ha trabajado en instituciones públicas vinculadas al desarrollo. Específicamente, ha sido Coordinadora del Área de Gobernanza Democrática del Programa Europeo Eurosoci+ (Políticas públicas para la cohesión social en América Latina), que gestiona la FIIAPP (2016-2018); Responsable del Programa de Gobernabilidad Democrática de América Latina en la AECID de 2005 a 2010 y Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB – Organismo Internacional Iberoamericano), de 2010 a 2015. <https://ucm.academia.edu/MARIALUISARAMOSROLLON>

https://www.researchgate.net/profile/Marisa_Ramos3

Erika Rodríguez Pinzón

Socióloga y doctora en relaciones internacionales. Es investigadora asociada del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y profesora en la misma universidad. Además, es Asesora Especial del Alto Representante de la Unión Europea para las relaciones UE-LATAM; Non Resident Senior Fellow del Atlantic Council, directora de estudios multilaterales del Gate Center, y columnista en El Español. Asimismo, en la actualidad es vicepresidenta del Patronato de la ONG Alianza por la Solidaridad y miembro del patronato de Action Aid International.

Experta en Relaciones Internacionales, desigualdad, desarrollo y seguridad, tiene una gran experiencia trabajando en distintos aspectos del desarrollo en América Latina. Es consultora

para diversos organismos internacionales, entre ellos, UNODC, CICAD, OEI, SEGIB y la UE y es autora de numerosos artículos y análisis sobre este tema.

Exconcejal del Ayuntamiento de Madrid (2016-2019), ha sido reconocida en 2019 por la Embajada de Colombia con el galardón “10 colombianos”, en 2018 con la Medalla al Mérito del Concejo de la ciudad de Bogotá y en 2023 hizo parte del Top100 de mujeres líderes en España de la revista MagasIN.

Lorena Ruano

Profesora-Investigadora de Relaciones Internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Ciudad de México, desde 2002. Su investigación y docencia se han centrado en la integración europea y las relaciones entre Europa y América Latina. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, Maestra y Doctora por la Universidad de Oxford, Reino Unido. Fue Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo en Florencia (2001-2002). En 2007, la Comisión Europea le otorgó la Cátedra Jean Monnet. Ha sido Directora de la División de Estudios Internacionales del CIDE (2013-2016), Profesora Asociada en El Colegio de México (2016) y Analista Asociada Senior en el European Union Institute for Security Studies en París (2017). Fue fundadora y secretaria general del Sindicato de Personal Académico del CIDE (SIPACIDE) (2019-2021). Actualmente, es Investigadora Visitante en el Área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina en Madrid.

José Antonio Sanahuja

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. En la actualidad es director de la Fundación Carolina, y asesor especial para América Latina y el Caribe del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea,

Josep Borrell (ad honorem). Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Investigador y consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. En dos mandatos diferentes, ha sido también Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España), y miembro del Patronato de Oxfam Intermón.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Coordinación

Vicente Palacio

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

Impresión

Fragma

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2023

© de las imágenes: sus autores

© Marcos Criado De Diego, Daniel Gayo Lafée,
Marisa Ramos Rollon, Erika Rodríguez Pinzón,
Lorena Ruano y José Antonio Sanahuja

ISBN: 978-84-18677-81-6

Depósito legal: M-15514-2023

Este libro ha sido impreso en papel
reciclado Cyclus Offset 300g/m² para la cubierta
y Cyclus Offset 135g/m² para el interior.

www.fundacionalternativas.org

Uno de los mayores retos de la Presidencia española de la UE en 2023 es la Cumbre UE-CELAC de Bruselas el 17 y 18 de julio de 2023. Esta Cumbre viene precedida de otra, la Cumbre Iberoamericana de 24 y 25 de marzo pasado, que sirvió para fijar - a una escala menor, pero no menos importante - las bases para la cooperación entre gobiernos y sociedades de ambas orillas. La cumbre UE-CELAC supone una gran oportunidad para intensificar la relación política entre Europa y América Latina y Caribe y situar la alianza bi-regional en el nuevo mapa geopolítico tras la pandemia o la guerra de Ucrania. Nos referimos a un diálogo político más fluido, unas relaciones comerciales e inversiones más intensas, o una cooperación renovada que incluya las transiciones digital y ecológica. ¿Qué planteamiento deberían llevar España y la UE a la Cumbre? ¿Qué podemos esperar del encuentro en Bruselas, y qué líneas de acción estratégica deben constituir nuestra prioridad más allá de aquél? Estas son algunas de las cuestiones a las que tratamos de aportar nuevos elementos con motivo de la presentación del Informe Iberoamérica 2023 de Fundación Alternativas: “América Latina y Europa: más allá de la Cumbre”.

Los autores que han colaborado en este informe han sido: *Marcos Criado De Diego, Daniel Gayo Lafée, Marisa Ramos Rollon, Erika Rodríguez Pinzón, Lorena Ruano y José Antonio Sanahuja.*