



Primera Sesión

LA GOBERNANZA DE LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

América Latina en la perspectiva de las instituciones de la Unión Europea

Inauguración

El 15 de noviembre de 2022 dio inicio el ciclo de webinarios sobre la gobernanza de las relaciones entre América Latina y Europa organizado por Fundación Carolina con la colaboración de *World International Studies Committee* (WISC).

Francisco J. Verdes-Montenegro, doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid e investigador de la Fundación Carolina presentó y moderó la primera sesión. En sus palabras iniciales, señaló la recuperación de la relación birregional entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), alcanzada a lo largo de 2022 tras el periodo de parálisis que siguió a la cumbre de Bruselas de 2015. A la espera de la celebración de la próxima cumbre en 2023, este ciclo de seminarios pretende profundizar acerca de las conexiones birregionales e institucionales entre la región de ALC y las instituciones de la UE.

Por su parte, el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, se refirió al momento actual, en el que se ha reestablecido una dinámica de colaboración palpable en la conferencia ministerial entre la UE y la región de octubre de este año, subrayando la relevancia especial que tiene la recuperación del diálogo político entre las regiones en una época de grandes cambios en el ámbito internacional, que cabe caracterizar como de “interregno”. Esta situación obliga a repensar el carácter y la importancia de la relación entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con aún más urgencia.

Así pues, los seminarios tienen un doble propósito: por un lado, la discusión académica sobre la reactivación de la gobernanza entre la UE y CELAC, claves para la presidencia de España del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 y, en segundo lugar, la creación de un espacio de reflexión sobre esos lazos birregionales que culminará con una publicación sobre sus relaciones de gobierno.



Roberto Domínguez, profesor de la Universidad de Suffolk en Boston, se refirió a los parámetros de dicha publicación, que pondrá énfasis en el concepto de gobernanza, como una forma de articular el estudio de los actores, las ideas y las instituciones que componen dicha relación.



La situación actual obliga a repensar con urgencia el carácter y la importancia de la relación birregional entre la UE y la CELAC

La Comisión Europea y América Latina

Sobre el papel de la Comisión Europea en la relación de la UE con ALC, Ileana Daniela Serban, profesora de políticas públicas en el King's College de Londres, habló de un diálogo en evolución. Desde su punto de vista, son necesarios mecanismos de gobernanza renovados debido a la aparición de nuevos retos que, a su vez, requieren de nuevas perspectivas, también en virtud de los cambios geopolíticos mencionados por José Antonio Sanahuja.

2

Actualmente, en Bruselas se maneja la idea de renovar el papel de la Comisión en el diálogo con ALC, poniendo énfasis en el concepto del interregionalismo. Se interpreta la identidad latinoamericana a través del apoyo a la integración regional como un marco de gobernanza eficiente. Además, se apuesta por renegociar acuerdos comerciales incorporando cuestiones que han ido cobrando prioridad, como el cambio climático. Hasta el momento, recordó, el interregionalismo ha logrado algunos éxitos, pero persisten muchas limitaciones. Entre ellas, Serban aludió a un enfoque de gobernanza que no acaba de incorporar la visión de los actores latinoamericanos sobre la integración regional.

En cuanto a los cambios dentro de la Comisión y a la gobernanza del espacio UE-ALC, indicó como la agenda europea se define en un conjunto de documentos entre los que destacan el *Consenso Europeo sobre Desarrollo*, la *Agenda del Cambio* y la *Estrategia Global de la UE* marcada por su énfasis en la resiliencia y la



sostenibilidad¹. Por su parte, la *Agenda del Cambio* menciona el papel del sector privado para ofrecer recursos y establecer nuevos mecanismos de diálogo con distintos actores globales. Finalmente, el primer *Consenso Europeo sobre Desarrollo* reconoció la relación horizontal entre los países socios y la solidaridad entre el Norte y el Sur. Y el *Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo* introdujo una modalidad para tejer asociaciones y mecanismos de colaboración con los países en desarrollo de renta media, como el intercambio de buenas prácticas y conocimientos.

Lo anterior ha supuesto dos consecuencias. Por un lado, la creación de nuevas formas de gobernanza y, por otro, la reconsideración de las relaciones con los países socios. En efecto, ahora es más sencillo establecer colaboraciones entre la Comisión y los países latinoamericanos alrededor de una cooperación técnica basada en el intercambio de buenas prácticas y experiencias entre las administraciones públicas de ambas regiones. También se puede seguir el principio de *policy first*, con una gobernanza menos directa y una cooperación delegada y/o triangular.

A su vez, hay que tener en cuenta el papel que desempeñan en Europa las direcciones generales de Cooperación y Comercio, además del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y considerar el potencial del personal dedicado a la cooperación como referencia para el cambio. Finalmente, no cabe olvidar la intervención de otros actores a través de los mecanismos del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (Europea Global), por medio del *blending*, o de la facilidad de inversión en ALC gracias al Plan Europeo de Inversiones en el Exterior.

3

Finalmente, Serban señaló el reto que suponen estas modificaciones para el discurso europeo. Una nueva apuesta por el diálogo y una cooperación más horizontal y colectiva implica una gobernanza indirecta, potencialmente más eficaz, pero quizá con una visibilidad más limitada. Sin embargo, es muy importante lograr proyectar la narrativa de la cooperación birregional. Por último, otro aspecto a cuidar es el de la coherencia del diálogo, que se tiene que mantener en un marco institucional al tiempo que se amplía el número de actores que puedan participar.

¹ El documento de 2006 del *Consenso Europeo sobre Desarrollo* está disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r12544>. En 2017 se adoptó el *Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo*: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/the-new-european-consensus-on-development.html>. La *Agenda del Cambio* está disponible en: <https://europa.eu/capacity4dev/public-fragility/wiki/agenda-change>. La *Estrategia Global de la UE* puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/the-new-european-consensus-on-development.html>.





El Consejo de la Unión Europea y América Latina: la voz de los Estados

María García, profesora en el departamento de Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Lenguas de la Universidad de Bath, presentó un análisis general sobre la relación entre el Consejo de la UE y ALC. El Consejo traza la matriz de las políticas generales, las relaciones exteriores y las políticas comerciales de la UE. Colegisla con el Parlamento Europeo (PE), además de discutir los acuerdos comerciales, dar instrucciones a la Comisión y aprobar o no los acuerdos alcanzados. Su papel principal es preparar las cumbres y reuniones entre las regiones y los distintos Consejos, alcanzar acuerdos comerciales y discutir asuntos de actualidad.

El primer diálogo entre el Consejo de la UE y ALC se realizó en los años ochenta, en el contexto de los diálogos de San José, y se reforzó en los años noventa con la transición democrática de la región. Desde entonces las relaciones políticas y de cooperación se han establecido con un enfoque centrado en el desarrollo sostenible, la lucha antidroga, la lucha contra la corrupción, las migraciones, el medioambiente y el cambio climático.

En cuanto a las relaciones económicas, García indicó que están decayendo desde los años noventa por la influencia de China en la región, lo cual también se refleja en los acuerdos comerciales, especialmente en el caso de Mercosur. En la UE este acuerdo, de enorme relevancia para las relaciones económicas birregionales, goza principalmente del apoyo de España, Alemania, Portugal e Italia. Sin embargo, otros Estados presentan posiciones reacias, ante todo por cuestiones relativas a la agricultura, como es el caso de Francia, Irlanda y Polonia. Dicho sector es problemático porque, además, afecta al cambio climático. En todo caso, el Consejo no ha otorgado prioridad a las relaciones con ALC toda vez que la mayoría de los Estados miembros ha concedido mayor relevancia a otros puntos de la agenda internacional, como la propia ampliación de la UE, la crisis del euro, las migraciones, la COVID y las guerras.

4

Arantza Gómez Arana, doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Glasgow, analizó por su parte el comercio entre ALC y distintos actores globales. Recordó que en Europea, España y Países Bajos concentran las exportaciones, mientras Alemania se ubica como principal exportadora. Y señaló que, como efecto del acuerdo de 2004, la importación desde los países del Mercosur sigue centrada en materias primas y en algunos bienes del sector industrial.

A su vez, un actor global cada vez más relevante es China, cuyas relaciones comerciales con la región han superado las de Europa y Estados Unidos. En este



sentido, los motivos de China descansan en la construcción de unas relaciones basadas en la compra de materias primas. Así, Chile y Brasil dedican grandes recursos a satisfacer la demanda de China en producción mineral y agrícola. Ello genera el peligro de consolidar una relación de dependencia ante China. Pero además el rol de China no se limita al de las relaciones económicas, sino que se expande sobre el terreno técnico, puesto que ha vinculado a países de América Latina a la “Ruta de la Seda”. Igualmente, Rusia también ha aumentado su influencia en la región desde 2015.



Un actor global cada vez más relevante es China, cuyas relaciones comerciales con la región han superado las de Europa y Estados Unidos

5

El Parlamento Europeo y América Latina: *agreeing to disagree*

Bruno Theodoro Luciano, investigador postdoctoral del programa de posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), evaluó las relaciones del PE con las y los parlamentarios de ALC. Para ello, se propuso identificar la agencia de los actores políticos involucrados en estas relaciones, así como sus motivaciones para impulsar las relaciones interregionales. Su intervención se enfocó sobre las formas de interacción utilizadas por los miembros del PE por medio de las delegaciones parlamentarias para las relaciones con terceros países/regiones de ALC y de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT).

Como consideración preliminar, sostuvo que en los últimos años las relaciones interparlamentarias UE-ALC han logrado aumentar la socialización y el intercambio entre actores parlamentarios, desarrollándose posiciones conjuntas sobre desafíos globales e interregionales. Las actividades de las y los parlamentarios de la UE reflejan el surgimiento de una creciente diplomacia parlamentaria y la ampliación de las competencias del PE en el plano internacional. Además, siempre del lado de la UE, se cuentan nueve delegaciones parlamentarias externas con terceros países —como reflejan los casos de Brasil, Chile y México— o también con regiones, con la intención de promover el interregionalismo, como

las establecidas con la Comunidad Andina, el Cariforum o Mercosur y la Asamblea ACP-UE.

Igualmente, en el análisis general sobre relaciones interparlamentarias, hay que evocar el papel histórico de los miembros de estas instituciones en defensa de los principios democráticos y de los derechos humanos, en ambas regiones, como por ejemplo plasma el Parlatino, que denunció las dictaduras en ALC. En esta misma línea, otro aspecto relevante consiste en el apoyo y la inspiración de la UE en el establecimiento de parlamentos regionales en ALC.

Sobre la naturaleza de la relación entre el PE y ALC, apuntó Luciano, debe tenerse en cuenta el aspecto de la *demanda* de gobernanza. Ello explica la lógica que hay detrás de la creación y composición de las asambleas interparlamentarias, que en el caso del PE procede de la forma de estructurar sus relaciones externas, ligada a vinculaciones históricas y poscoloniales, como en el caso del Caribe, donde algunos países son parte de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) pero no de EUROLAT.



El aporte principal de las relaciones parlamentarias entre UE y ALC consiste en legitimar la agenda birregional, debido la pluralidad que refleja

6

Además de la demanda, también se tiene que analizar la *oferta* y la socialización de los parlamentarios, ante todo mediante las actividades de EUROLAT, las reuniones periódicas y los mensajes presidenciales. Estas instancias —canalizadas por comités temáticos permanentes, sobre asuntos económicos, sociales, de desarrollo sostenible, seguridad, seguridad alimentaria, o lucha contra el hambre, así como por foros enfocados en mujeres y sociedad civil— facilitan la aproximación birregional. De este modo, en la última declaración de los copresidentes de EUROLAT se expresó una visión compartida sobre tres grandes cuestiones: los efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia de COVID-19; la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática; y el papel de los mecanismos de observación electoral. Asimismo, se ha condenado la agresión ilegal de Rusia a Ucrania, considerada como una violación de la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo demás, EUROLAT permite a las y los parlamentarios expresar opiniones divergentes a las de sus gobiernos sobre asuntos específicos, lo que le convierte en un espacio especialmente valioso para conocer visiones más allá del poder ejecutivo. Cabe asimismo valorar positivamente la permanencia institucional de EUROLAT, que ha mantenido sus reuniones plenarias y de comisiones de forma regular, incluso durante la pandemia, lo que le ha permitido precisamente reclamar el regreso de las cumbres ejecutivas de alto nivel. Con todo, bajo el prisma de la eficacia, debe admitirse que en la asamblea de EUROLAT es reducida, dado que su papel es solamente consultivo.

En conclusión, el aporte principal de las relaciones parlamentarias entre UE y ALC consiste en legitimar la agenda birregional, debido a que en estos espacios se expresa una pluralidad de visiones, tanto de los gobiernos como de los partidos de oposición, que refuerza la representación.

Relatoría redactada por Lorena Ruano, Nuria Rodríguez y Yannah Winkler
Fundación Carolina

7

**Video de la sesión**

<https://youtu.be/GA1X4Bkx2qQ>