



Segunda Sesión

LA GOBERNANZA DE LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

La Unión Europea y las Regiones

Inauguración

El 22 de noviembre de 2022 tuvo lugar la segunda sesión del ciclo de webinarios sobre la gobernanza de las relaciones entre América Latina y Europa organizado por la Fundación Carolina con la colaboración del *World International Studies Committee* (WISC).

Roberto Domínguez, coordinador del proyecto y moderador de esta sesión, comenzó explicando la relevancia de conceptos como los de gobernanza indirecta y coproducción de gobernanza, vinculados al comportamiento de actores de carácter regional con capacidad de influencia en agendas relativas a la reducción de la pobreza o la igualdad de género. A partir del análisis de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se generó un debate para diagnosticar el estado del diálogo institucional y de las relaciones económicas entre estas dos regiones.

1

Interregionalismo institucionalizado

Alejandro Chanona, fundador e investigador del Centro de Estudios Europeos de la Universidad Nacional Autónoma de México, se refirió al desarrollo de las cumbres entre la UE y América Latina, señalando la actual demanda de un mayor grado de institucionalización y gobernanza birregional. Chanona aludió a las crisis que han influido en la evolución de la UE, desde la del euro de 2008, a la crisis de los refugiados sirios de 2015, la pandemia en 2020, y, en la actualidad, la crisis energética, consecuencia de la guerra de Ucrania. Todo ello ha afectado a las relaciones entre la UE y América Latina.

Dicho contexto proporciona una visión realista que suministra claves para poder establecer relaciones estables en el futuro. Ciertamente, valores como el multilateralismo, la seguridad multidimensional, la solidaridad, el respeto a los derechos humanos o el derecho internacional han mantenido su importancia y visibilidad en ambas regiones. Ahora bien, el desafío consiste en reforzar la institucionalidad del vínculo, en línea con el impulso promovido por la presidencia argentina de la CELAC, en la que se han organizado varias cumbres ministeriales. Con todo, la agenda de CELAC habría de resultar más ambiciosa en cuestiones birregionales (CELAC, 2019).



**Alejandro Chanona**

Valores como el multilateralismo, la seguridad multidimensional, la solidaridad, los derechos humanos o el derecho internacional mantienen su relevancia en ambas regiones

Aprendizajes políticos en Chile: comercio, cohesión social y energía

A continuación, Beatriz Hernández, profesora “Jean Monnet” y docente de Relaciones Internacionales de la Universidad Diego Portales, comentó cómo, en las relaciones birregionales, los procesos de aprendizaje e intercambio de experiencias y mejores prácticas resultan esenciales para el diseño de las políticas públicas, tal y como refleja el caso chileno. Los gobiernos aprenden unos de otros a través de las medidas que implementan, así como de las ideas y marcos teóricos que se ensayan para generar cambios sociales. En este sentido, la profesora se detuvo en tres dimensiones: las políticas comerciales, de cohesión social y las de energía.

2

Políticas comerciales

Con respecto a las políticas comerciales, habló del Acuerdo de Asociación (AA) de Chile y la UE (Comisión Europea, 2002) y de su proceso de modernización. Partiendo de la constatación de que Chile es un país minero con multinacionales de cobre, indicó que la exportación de este producto representa el 56% del total de exportaciones del país (cuyo 35% se dirige a la UE). Pues bien, gracias al AA se ha favorecido la diversificación de exportaciones (CEPAL, 2020), toda vez que desde 2016 la modernización de este acuerdo se vinculó con la estrategia “*trade for all*” de la UE basada en el concepto de comercio sostenible y justo para promover el desarrollo (Comisión Europea, 2015). Así, mientras los primeros acuerdos buscaban abrir mercados, regular y suprimir obstáculos, ahora la UE —y con ella, Chile— también intenta responder a las demandas ciudadanas, y dotar al libre comercio de un carácter más legítimo y multidimensional, que tenga en cuenta los intereses de las pequeñas y medianas empresas (pymes) o el enfoque de género.

De este modo, el AA modernizado entre Chile y la UE ha establecido nuevos capítulos, que respaldan a las pymes (en Chile hay un 20% de pymes, pero sus exportaciones solo representan el 2,6% del total); y a las mujeres para impulsar el desarrollo comercial de las artesanas. Adicionalmente, el AA modernizado incorpora un capítulo sobre medio ambiente que incluye aspectos referidos a transferencia de tecnología y “*know how*”, energías renovables, tecnologías sostenibles, tratamiento de residuos, reciclaje, control en el uso de fertilizantes, polución en aire y agua, etc. En suma, el AA liga el ejercicio del



comercio con la cohesión social, plasmando una revisión conceptual, en clave de desarrollo, de la política comercial.

Políticas de cohesión social

En este punto, Hernández explicó que, aunque Chile se graduó en 2016 como país desarrollado, mantiene unos niveles de desigualdad que desafían la estabilidad y la gobernanza del país. De hecho, Chile aparece como el penúltimo miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en inversión en gasto social como porcentaje del PIB, con un 11,4%, cuando el promedio de los países de la OCDE es del 20%. En consecuencia, no es extraño que el malestar ciudadano se manifestase en el estallido social de octubre de 2019, y que se haya agravado a causa de la pandemia y la recesión económica. Este asunto, recordó, procede de inercias del pasado, y además debe ser tratado, no solo en términos de reducción de disparidades y redistribución de la riqueza, sino que ha de abrirse a una concepción cohesiva, que abarque redes y “capital social”, identidades y sentido de pertenencia, valores comunes y cultura cívica (Sanahuja, 2007).

Ante esta situación, la profesora Hernández se refirió al papel que ha desempeñado el programa EUROsociAL, activado en 2006 (EUROsociAL, 2022). Se trata de un programa técnico con fondos europeos en el que han participado instituciones públicas para contribuir a la construcción de una ciudadanía activa, fortalecer el Estado y favorecer el acceso a políticas de bienestar y servicios sociales en América Latina. Las estrategias del programa han incluido el intercambio de experiencias entre administraciones públicas y la sensibilización a las y los *policy makers*, acudiendo al trabajo que realizan instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Bajo esta lógica, EUROsociAL defiende que la cohesión forma parte de la agenda política y apoya la apropiación y responsabilización de los actores involucrados por medio de “*demand driven projects*” adaptados al contexto.

El trabajo de EUROsociAL+ entre 2016 y 2021, explicó Hernández, se enfocó en tres materias: políticas de gobernanza, sociales, y de género; siempre bajo un enfoque de cohesión social. Así, las primeras se concentraron en acciones de prevención de la violencia y de reinserción social, de acceso a la justicia, y de buen gobierno por medio de la transparencia, el acceso a la información, la lucha contra la corrupción, la gestión de las finanzas públicas y el desarrollo regional. En relación con las cuestiones sociales, EUROsociAL+ se ha centrado en contribuir al afianzamiento de la institucionalidad del sector social, así como a las estrategias de lucha contra la pobreza y a las reformas orientadas a la protección social, la inmigración y las políticas activas de empleo. Finalmente, en cuanto a las políticas de género, la profesora Hernández recordó que la





Comisión Europea incorpora la perspectiva de género en todos sus programas de cooperación, de modo que, si en 2014 esta se contemplaba en el 31,4% de sus programas, en 2018 lo hacía en el 68,4%. En concreto, entre 2016 y 2021, el programa EUROsociAL+ procuró reforzar los mecanismos nacionales de promoción de la mujer en los países latinoamericanos, la aplicación de un marco jurídico favorable a la igualdad de género, la capacitación de las instituciones públicas para transversalizar el enfoque de género, la mejora en la utilización de los datos e indicadores de género y el seguimiento del gasto público relacionado con este ámbito.

Desde un punto de vista metodológico, Hernández subrayó que EUROsociAL distingue entre tres esferas de autonomía de la mujer: 1) la autonomía física, referida a la lucha contra las violencias de género, la defensa de la salud sexual y reproductiva, y el impulso a los cambios en las masculinidades; 2) la autonomía política y la paridad, dirigida a eliminar las barreras de acceso a la participación política, y 3) la autonomía económica y de cuidados, que ha de desarrollarse mediante políticas de inclusión laboral y que eviten la discriminación.

Aplicando este marco al caso chileno, se mencionó cómo, en lo referente a la autonomía física, el 48% de las mujeres encuestadas en Chile en 2015 percibieron un trato discriminatorio en el sistema judicial, lo que ha llevado al país a impulsar reformas —de aplicación en las sentencias de la perspectiva de género— inspiradas por las experiencias de países como Colombia, España, Francia y Alemania. En cuanto a la autonomía política y la paridad, se ha propuesto el “Foro Chile-UE” para compartir medidas y experiencias. Por último, en relación con la autonomía económica y cuidados, Hernández hizo hincapié en la gravedad de la situación, en tanto el empleo femenino en Chile ha caído del 50% al 40%, un retroceso de 15 años, a lo que se agregan tasas de empleo informal que afectan al 30% de las mujeres. Entre las medidas encaminadas a revertir este escenario, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género ha elaborado una guía de “Buenas prácticas laborales con equidad de género en pymes”.

4

Políticas de energía

La exposición de la profesora Hernández finalizó aludiendo a las políticas de energía, que resultan cruciales (en 2021, el 68% de las inversiones europeas se concentraron en energía), y que, de cara al futuro, promoverán empleos verdes y un desarrollo realmente sostenible. En el caso de Chile, cuando el país ingresó en la OCDE en 2010, creó el Ministerio de Energía, cuyas políticas han contado con el apoyo de instituciones europeas. En concreto, desde 2014, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán) respalda al país en esta dimensión, contribuyendo a la preparación y diseño de políticas energéticas. Cabe recordar que, en ese 2014, se produjeron cambios regulatorios para facilitar la entrada de la generación de energías renovables no convencionales (ERNC) en el contexto de la liberalización del mercado. En este sentido,



la GIZ ayudó a transformar la mentalidad de los “escépticos de las ERNC”, y estuvo presente en mesas técnicas sobre procesos de descarbonización que condujeron, en 2019, al programa de cierre o reconversión de 28 termoeléctricas de carbón. En la actualidad se constata un cambio de paradigma y un *boom* de ERNC en Chile —gracias al desarrollo de estudios, cálculos, modelamiento de proyectos, regulación y estándares—, al punto que encabeza la lista de países latinoamericanos para invertir en este sector.

Por lo demás, una de las iniciativas del Equipo Europa (TEI), activadas por la UE tras la pandemia, trabaja sobre el potencial del hidrógeno verde (H2V) en Chile, e incluye actividades de formación para la creación de empleos verdes, la incorporación del enfoque de género (con un mínimo de 33% de mujeres trabajando en el sector), además de acciones de planificación territorial y desarrollo local.



Beatriz Hernández

Los primeros acuerdos comerciales buscaban abrir mercados, regular y suprimir los obstáculos. Ahora se trata de responder a las demandas ciudadanas para que el libre comercio sea sostenible

5

Centroamérica y la UE: fundamentos de una relación excepcional

El tramo final del seminario se centró en el análisis de Centroamérica. Pedro Caldentey, de la Universidad Loyola, acudió a cinco ejes para enmarcar su análisis: i) los antecedentes de la relación UE-Centroamérica; ii) la evaluación de estas relaciones a la luz de los acuerdos de asociación; iii) el debate sobre el regionalismo latinoamericano; iv) la transformación de la UE tras la pandemia con el impulso de la agenda *NextGenerationEU* (UE, 2022) y al Pacto Verde (Comisión Europea, 2019), y v) la renovación de la cooperación europea.

Caldentey sostuvo que la relación entre la UE y Centroamérica tiene un carácter excepcional, pese al reducido peso relativo de Centroamérica, habida cuenta del acercamiento entre Europa y la región centroamericana que supuso el proceso de San José, de paz y democracia, en los años ochenta. A ello se añade el AA suscrito en 2013; este acuerdo tiene un gran valor simbólico y es fruto del extraordinario compromiso de la UE con los países centroamericanos. No obstante, los avances de este acuerdo se han ido acotando a su dimensión económica, al tiempo que la región vive una creciente crisis de



retrocesos democráticos. Ante esta realidad, se hace imprescindible un mayor diálogo político con Centroamérica.

Además de las amenazas que sufren los sistemas democráticos, Caldentey señaló la persistencia de otros problemas estructurales: prolongación de la pobreza y la desigualdad; modelos productivos insostenibles y excluyentes; inserción económica internacional de bajo valor añadido; vulnerabilidad ante los desastres naturales y el cambio climático; conducta de las élites ajenas al interés general, inseguridad y violencia¹. De entre estas cuestiones, incidió en dos factores principales: la falta de autonomía, y una ralentización del comercio internacional (en línea con el fenómeno de la *slowbalization*), que se agrava en el contexto de un regionalismo en transformación — aunque no en regresión—, donde entran en puja nuevos nacionalismos y paradigmas proteccionistas de política económica.

Asimismo, Caldentey se refirió al estado del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Su origen se remonta a los años 1986-1990 y, tras la negociación de los acuerdos de paz de Esquipulas, se produjo su lanzamiento, entre 1991 y 1995. Durante el siguiente lustro (1995-2001) Centroamérica quedó paralizada como región, ante las dudas y los debates que suscitó el Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA). La década expansiva se produjo entre 2002 y 2012, tras el huracán Mitch y la institucionalización del SICA. Finalmente, entre 2013 y 2021, la transición hacia una nueva agenda parece hacerse visto frustrada por la crisis democrática. Con este trasfondo, cabe preguntarse cómo reimpulsar el SICA.

6

Ciertamente, el AA entre la UE y Centroamérica dota de una agenda de gobernanza a la región que sigue vigente. Las secciones de comercio y de cooperación son las más marcadas y el acuerdo ha consolidado a la UE como principal socio regional de los países centroamericanos y de su proceso de integración. Sin embargo, en sí mismo, el AA tiene un efecto limitado sobre las relaciones comerciales, debido a la falta de ratificación en muchos países, y a la poca regularidad de las reuniones de seguimiento. En consecuencia, cabe concluir que el pilar comercial no ha implicado un incremento significativo en los flujos comerciales, aunque todavía puede generar oportunidades para algunos países y sectores específicos. En cuanto al pilar de la cooperación, el AA tampoco ha supuesto un incentivo para la integración centroamericana, y la cooperación de la UE depende menos del acuerdo que de las nuevas políticas de la Unión.

A tenor de lo dicho, la gobernanza centroamericana pasa por activar una agenda efectiva que respalde un interregionalismo excepcional. Por un lado, se necesita una revisión de los instrumentos de asociación y, por otro, una repolitización de la agenda birregional.

¹ Caldentey recomendó tres obras para entender a la región: Segovia (2021); Fuentes Knight (2022), y Bielschowsky, Castro y Beteta (2022).



Para revisar los instrumentos de asociación es preciso plantearse si el AA no es un instrumento sobredimensionado, toda vez que, en la actualidad, los beneficios de la relación con la UE residen en los elementos innovadores del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (Europa Global). También hay que preguntarse si los instrumentos y la agenda pospandemia de la UE logran a responder a las necesidades de Centroamérica.



Pedro Caldentey

Centroamérica vive una crisis de retrocesos democráticos que se suma a los factores de la crisis global. La situación demanda un mayor diálogo político con la UE

En definitiva, los principios de una repolitización de la agenda UE-Centroamérica han de centrarse en promover el diálogo político entre gobiernos, propiciando la recuperación de la democracia. Se tiene que identificar quiénes son los actores que obstaculizan el diálogo y quiénes lo facilitan; y analizar qué incentivos ofrece la elaboración de una nueva agenda de desarrollo en la región. En todo caso, concluyó Caldentey, esta agenda debe desafiar el *statu quo*, respaldar nuevos temas y actores, y reformar el SICA como instrumento que diseñe la política de desarrollo que la región precisa, capaz de promover una agenda común centroamericana frente a terceros a partir de herramientas innovadoras y eficaces.

7

Referencias

BIELSCHOWSKY, R., CASTRO, M.C. y BETETA, H. E. (2022): *Patrones de Desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*, [Reporte], Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47870-patrones-desarrollo-economico-seis-paises-centroamerica-1950-2018>.

CELAC (2019): *Visión CELAC 2030*. Disponible en: <https://celacinternational.org/projects>.

CEPAL (2020): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era postpandemia de COVID-19*, Santiago. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46070>.



COMISIÓN EUROPEA (2002): Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part. EU-Lex. DG Trade. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/content/acuerdo-de-asociacion-ue-chile>.

— (2015): *Trade for all - Towards a more responsible trade and investment policy*, Bruselas.

— (2019): *Un Pacto Verde Europeo*, Bruselas.

— (2002): *Acuerdo de asociación UE-Chile*, Bruselas.

EUROSOCIAL (2022): *Resultados*. Eurosocietal. Disponible en: <https://eurosocietal.eu/resultados/>

FUENTES KNIGHT, J. A. (2022): *La economía atrapada*, Guatemala Ciudad, F&G Editores.

8

PARLAMENTO EUROPEO (2022): “UE-Chile: una delegación del PE evaluará los avances para la modernización del acuerdo de asociación”, Comunicado de prensa, Bruselas.

SANAHUJA, J. A. (2007): *Cohesión social y ciudadanía en América Latina. La contribución de la Unión Europea*, Madrid, Cuadernos Hispanoamericanos.

SEGOVIA, A. (2021): *El gran fracaso*, Guatemala Ciudad, F&G Editores.

UE (2022): *NextGenerationEU. Make it Real*, Bruselas.

Relatoría redactada por Lorena Ruano, José Andrés Fernández, Nuria Rodríguez y Yannah Winkler

Fundación Carolina





Video de la sesión

<https://www.youtube.com/watch?v=nqR2dFaVafE>

