

**España, la Unión Europea y América Latina:
una cooperación renovada para el desarrollo sostenible**

RELATORÍA





– Relatoría –

ESPAÑA, LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: UNA COOPERACIÓN RENOVADA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

(Casa de América - Madrid, 16 y 17 de enero de 2023)

Inauguración

El seminario internacional, organizado por la Fundación Carolina, con los auspicios de la Fundación ICO, se celebró en Casa de América (Madrid) los días 16 y 17 de enero de 2023 con el objeto de reflexionar y debatir sobre la renovación de la cooperación entre España, la Unión Europea (UE) y América Latina. En el acto de inauguración participaron la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Pilar Cancela; el presidente de la Fundación ICO, José Carlos García de Quevedo; el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP), Josep Borrell.

En sus palabras de bienvenida, Pilar Cancela subrayó la influencia determinante que puede tener la cooperación al desarrollo para el fortalecimiento de las relaciones entre la UE y la región latinoamericana, e incidió particularmente en el papel a jugar por parte del sistema de la Cooperación Española, en pleno proceso de renovación. A este respecto enfatizó en la singularidad e identidad propia de la Cooperación Española con América Latina, fundamentada no sólo en un idioma y valores compartidos, sino en su naturaleza multidimensional y de escucha mutua. En este sentido, la cooperación iberoamericana se basa en la idea de un diálogo orientado a trabajar de forma horizontal, simbiótica, para lograr un desarrollo sostenible centrado en las personas.



Pilar Cancela

La cooperación con América Latina se basa en un diálogo horizontal y simbiótico, para lograr un desarrollo sostenible centrado en las personas



A su vez, recordó, dicha cooperación se enmarca en el contexto más amplio de las relaciones birregionales UE-América Latina que, ciertamente, atraviesan un momento desafiante, toda vez que en el interior de ambas regiones hay corrientes de oposición al multilateralismo y a la propia institucionalidad democrática. De ahí la necesidad de renovar un contrato social que revierta el empeoramiento de las vulnerabilidades sociales —agravadas tras la pandemia—, y que, asimismo, afronte las amenazas iliberales que acechan a los países latinoamericanos y europeos.

Ante ello, señaló, en 2023 se abren dos grandes ventanas de oportunidad. Por un lado, el despliegue de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que constituye un punto de partida para adaptar el modelo español a los retos de la comunidad internacional. Se trata de apoyar las capacidades institucionales de los países socios, así como de movilizar sus recursos internos, con el objetivo de que mejoren sus políticas públicas. De este modo podrán atender a las necesidades sociales que reivindican sus ciudadanos y, en consecuencia, contrarrestar su desafección institucional. Por otro lado, ha de aprovecharse la ocasión que brinda la presidencia española del Consejo de la UE y, singularmente, la celebración de la Cumbre UE-CELAC. Esta habrá de asentar las bases de una relación birregional renovada, donde los vínculos entre la Unión y la región se intensifiquen, se prioricen y se consoliden institucionalmente.

Bajo esta idea, el presidente del ICO, José Carlos García de Quevedo, incidió igualmente en la relevancia de las relaciones entre la UE y América Latina, destacando dos aspectos: i) la necesidad de avanzar conjuntamente hacia un crecimiento sostenible, basado tanto en la dimensión medioambiental como en la institucional —en defensa de la democracia y el Estado de derecho—; y ii) la importancia de secundar el plano empresarial y financiero de la relación birregional, contemplándola también como una colaboración público-privada. De esta forma, recordó que la Cumbre UE-CELAC en Bruselas vendrá acompañada por una Cumbre Empresarial, a lo que hay que agregar la primera reunión de ministros/as de Economía y Finanzas de los países de la UE y de la región, a celebrar en septiembre en Santiago de Compostela. En este marco, José Carlos García de Quevedo concluyó resaltando el papel de las instituciones financieras como el ICO, así como de las entidades homólogas nacionales y multilaterales en América Latina y Europa (Banco Europeo de Inversiones, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, FONPLATA, Banco Centroamericano de Integración Económica, Bancomext, etc.), para promover una economía sostenible, y respaldar la materialización de proyectos empresariales euro-latinoamericanos.



A continuación, José Antonio Sanahuja situó el seminario dentro de un escenario internacional que respondería a una etapa de “interregno”, en la que a la crisis de la globalización económica y del orden global liberal se ha sumado la invasión ilegal de Ucrania por parte de Rusia. Ello no sólo está haciendo más compleja la recuperación en la región, cuyo índice de pobreza tras la pandemia se sitúa en el 32%, y el de pobreza extrema en casi el 14% —un retroceso de 25 años—, sino que asimismo dificulta el imperativo de gestionar de forma justa la triple transición —digital, verde y social— que afrontan nuestras sociedades.

No obstante, dicho panorama es precisamente el que hace que el relanzamiento de las relaciones entre la Unión y América Latina sea más necesario que nunca. De hecho, la guerra en Europa oriental no ha menguado sino acrecentado el interés de la UE sobre la región, además de que concurren otros factores para estrechar los vínculos: el regreso de Brasil a la CELAC como espacio de concertación e instancia de interlocución para actores externos; la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Santo Domingo, en marzo de 2023; la ya citada presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre del año, y el momento de renovación doctrinal y política de la Cooperación Española, que viene acompañado por un significativo aumento de recursos. Todo ello, señaló el director de la Fundación Carolina, ha de servir para elevar las relaciones birregionales al más alto nivel político e impulsar asimismo la cooperación euro-latinoamericana por medio del instrumento Europa Global.



Josep Borrell

Con la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, es el momento de reactivar el diálogo político al más alto nivel con América Latina y el Caribe. Es el momento de encender las luces largas



Por último, el AR/VP cerró el acto de inauguración a través de un mensaje en video grabado *ex profeso* para este seminario, destacando la importancia de profundizar los lazos euro-latinoamericanos en 2023, propiciando un salto cualitativo en lo que él mismo denomina “la otra relación transatlántica”. Es crucial, en este sentido, partir de un análisis estructural de la región latinoamericana, que vaya más allá de las crisis de coyuntura (sin duda preocupantes). Y entender que América Latina y el Caribe se encuentra en un momento clave de transición, marcado por el desafío de avanzar hacia un desarrollo más sostenible en un contexto de graves tensiones geopolíticas, enormes desigualdades y polarización social. Más en concreto, indicó, la gestión de las tres grandes transiciones debe hacer especial énfasis en la cohesión social, puesto que la transformación digital y la transición verde, o se realizan de forma justa y democrática, o no se llevarán a cabo de forma ordenada y pacífica. Bajo este prisma, la UE debe intensificar sus relaciones con la región a partir de un trabajo estable y continuado, y en defensa de un multilateralismo que hay que reformar, en tanto la distribución internacional del poder y la riqueza es hoy es radicalmente distinta a la de 1945. Es en este punto, finalmente, donde cobra sentido pleno la noción de “autonomía estratégica”, aplicada tanto a la UE como a América Latina y el Caribe, entendiéndola no en términos de aislamiento o autarquía, sino de cooperación y confianza mutua, puesto en esto radica ser autónomo: en tener socios confiables.

1ª sesión. Unión Europea y América Latina en la geopolítica global.

Tal y como sucediera con la inauguración, uno de los aspectos comunes de esta primera sesión fue la identificación de 2023 como un año estratégico “único” para potenciar las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe. Para Javier Niño, director para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el distanciamiento de la relación de los últimos años se debió a responsabilidades compartidas, a una “complacencia” —al concebir a América Latina y el Caribe como un socio seguro—, y a la falta de un interlocutor estable desde la región. Luego de revisar la vinculación histórica de ambas regiones desde 1999, concluyó que esta relación puede revitalizarse de cara a la celebración de la Cumbre UE-CELAC —prevista para julio de 2023—, y concebida como el “punto de partida” del “punto de inflexión” de cómo América Latina mira a Europa, y cómo Europa mira a América Latina. Este “interés renovado” se delinea desde una perspectiva de “partenariado de iguales”, bajo el “principio de corresponsabilidad”, en la que ambas partes puedan aportar al resultado final.

Siguiendo en la misma línea, y desde una perspectiva de “retos y oportunidades” de la CELAC, Martín Schapiro, subsecretario de Asuntos Estratégicos Internacionales de la



Presidencia de la República Argentina, identificó el concepto de “policrisis” como una superposición de varios desafíos que actualmente reconfiguran la propia noción de soberanía de los Estados. Bajo ese prisma, no se debe menoscabar la disyuntiva de los países latinoamericanos, que se debaten entre maximizar su soberanía con “salidas individuales” —que sugieren la alineación subordinada a alguno de los actores del sistema con mayor peso relativo—; o avanzar en la articulación y coordinación de posiciones con la finalidad de tener voz propia en las discusiones que forjan el orden en construcción. En ese sentido, la CELAC tiene varias tareas —entendidas como retos y oportunidades— entre las que destacan como más importantes: i) la preservación de América Latina como una zona de paz; ii) el mantenimiento de la democracia; iii) la participación en la redefinición de las reglas de juego globales; iv) la generación de intervenciones conjuntas en foros multilaterales; v) el impulso de nuevas áreas de trabajo; vi) el fortalecimiento de una estructura institucional que bajo la idea de “diplomacia regional activa” habilite el diálogo político multinivel en distintas áreas, y que al mismo tiempo potencie redes que promuevan la integración; y vii) el avance en los compromisos climáticos de París y aspectos relacionados al cambio climático.



José Antonio Sanahuja

El escenario actual para Europa se articula sobre tres ejes: el Pacto Verde Europeo; los fondos Next Generation EU y el Plan de Recuperación; y la búsqueda de una mayor autonomía estratégica

El director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, revisó el concepto de “policrisis” —que sitúa en los trabajos de Edgar Morin y Anne Brigitte Kern—, como la sucesión y convergencia de situaciones de crisis que se superponen e interactúan entre sí, generando un espiral de retroalimentación negativa que amplifica sus efectos y da lugar a situaciones más complejas. Uno de los aspectos que destacó dentro de esta concepción es la necesidad de plantear soluciones holísticas que alcancen al conjunto del modelo; siendo esta una paradoja para el sistema que presenta dificultades para precisamente articular esa —necesaria— respuesta integral.





Articulado al concepto de policrisis, y bajo la premisa gramsciana de que “lo viejo muere y lo nuevo no acaba de nacer”, José Antonio Sanahuja planteó el concepto de “interregno” para referirse a la etapa de postcrisis iniciada en 2008, caracterizada por la inestabilidad sistémica y la erosión de consensos vigentes, intensificada en los últimos años —entre otras cosas— por la fragmentación política, la desafección ciudadana, la pandemia y, en tiempos más recientes, las consecuencias de la invasión de Rusia a Ucrania. Frente a ello, esbozó como interrogante: ¿qué políticas pueden desplegar América Latina y la UE de manera individual y conjunta para —precisamente— salir del interregno? Esta pregunta cobra sentido en un contexto en el que América Latina ha sido un actor ausente, sin agencia ni proyección global, que se incapacitó a sí misma como actor regional al paralizar y dismantelar sus grupos de concertación política e integración regional, y al convertirse en un espacio de disputa geopolítica de otros actores del sistema. Dentro de ese marco destaca la voluntad de recuperar la CELAC, pero siempre que se entienda su naturaleza de mecanismo de concertación política.

En lo que se refiere a Europa, para José Antonio Sanahuja el escenario actual es más promisorio que el previo (2010-2013), se ha caracterizado por una respuesta colectiva que trasciende al propio contexto pandémico, y se articula con base en tres ejes: i) el Pacto Verde Europeo; ii) los fondos *Next Generation EU* —y el Plan de Recuperación para Europa—; y iii) la búsqueda de una mayor autonomía o soberanía estratégica, que entre otros elementos promueva el uso de las energías renovables. Con ese propósito, el Plan *REPower EU* es otro de los elementos de importancia para contribuir a la citada triple transición. Estos ejes perfilan un viraje en la política exterior europea que reconoce a la seguridad energética como elemento clave y busca nuevos socios energéticos. Sin embargo, hay que contemplar como interrogante si esa relación con terceros iniciará un nuevo periodo extractivista, o si la promoción de las energías renovables va a ser compatible con la reindustrialización y la capacidad de generar mayor valor añadido en las economías latinoamericanas y de otros países en desarrollo. En cualquier caso y como reflexión final, afirmó que, sin unos nuevos pactos sociales, no habrá salidas del interregno, o desde luego, no de forma justa, legítima y viable.

Hugo Camacho, secretario general y gerente de la Fundación Carolina y moderador de la mesa, recogió varias cuestiones formuladas a los ponentes. La primera planteó la necesidad de que las inversiones de *Global Gateway* se ajusten a un discurso adaptado para América Latina y el Caribe, que incluya la referencia a valores comunes en materia de cohesión social, Estado de derecho o un multilateralismo basado en reglas. A este



respecto, el director para las Américas del SEAE sostuvo que hay que valorar el potencial transformativo de *Global Gateway* por su capacidad de aportar a la triple transición; no obstante, no se trata de lograr mayores inversiones en América Latina y el Caribe, sino de concebir la relación desde la corresponsabilidad y el partenariado, y considerar las respuestas que se darán desde los países de la región. De esta forma, recalcó que la importancia de iniciativas como *Global Gateway* o los acuerdos comerciales no deben difuminar el objetivo principal: conseguir que la región y la UE sean socios estratégicos para promover un modelo de sociedad basado en valores compartidos.

Una segunda cuestión indagó sobre la profundización de la autonomía estratégica en el marco de la relación UE-América Latina. De acuerdo con José Antonio Sanahuja, vincular los pactos verdes que se están realizando en la UE, y que ya se están adoptando en América Latina, así como avanzar en posiciones comunes en foros multilaterales y en la agenda global —con una voz propia y diferenciada— son aspectos clave que servirán de fundamento a la autonomía estratégica birregional. Por su parte, el subsecretario de Asuntos Estratégicos Internacionales de la Presidencia de Argentina hizo referencia a la seguridad energética y la seguridad alimentaria como dos puntos adicionales de relevancia para la autonomía estratégica.

2ª sesión. “Transiciones justas”: las agendas sociales, de recuperación y desarrollo sostenible en la UE y América Latina

Esta sesión reunió cuatro temas: i) las alianzas para una transición verde; ii) los retos y lecciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en España y la UE; iii) la propuesta de “diplomacia turquesa” del gobierno de Chile; y iv) las lecciones y retos para la “transición justa”.

En ese orden, Rita da Costa, analista política del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se centró en tres elementos para señalar cuáles son las alianzas a desarrollar.



Rita da Costa

La transición verde es un elemento central de la renovación del contrato social, y debe consolidar espacios de diálogo transversales, con el bienestar en el centro

El primero es la importancia de la transición verde para la relación UE-América Latina, entendida como una oportunidad mutuamente beneficiosa al considerar, por una parte, los recursos naturales de la región, y por otra, las “cuatro trampas” que atraviesa su proceso de desarrollo: ambiental, social, productiva, e institucional. Frente a ello, la transición verde es un elemento clave como “motor” de la renovación del contrato social, siempre que se consoliden espacios de diálogo de políticas públicas y se forjen alianzas —estatales y con el sector privado—, con enfoques sistémicos y transversales, y con el bienestar como centro del intercambio. El segundo elemento es el rol transformador que puede tener la transición verde, especialmente en la financiación del desarrollo y las políticas fiscales de América Latina, al pensar, por ejemplo, en el canje de deuda por acción climática, o implicando una transformación de la matriz productiva a través de políticas industriales, con una economía circular y azul, y en la que gana protagonismo la recapacitación (*reskilling*). Por último, expuso las opciones para enfocar tales alianzas, para lo que es imperativo una narrativa común birregional basada en la creación de un nuevo modelo de desarrollo y en promover enfoques-país que logren vincular los planes de desarrollo y las estrategias nacionales con los instrumentos existentes en la UE.

En segundo orden, Santiago Fernández, jefe de la Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, destacó cómo el Plan y los Fondos *Next Generation EU* han cambiado la visión de la UE con relación a cómo gestionar las crisis, siendo claves no sólo la inversión, sino también las reformas, el criterio de solidaridad bajo el que se atribuyen los recursos, y la existencia de una actuación conjunta europea. Dicho Plan y Fondos se conciben como una oportunidad, tanto por el volumen de recursos a recibir como por su capacidad de contribuir a la triple transición. En ese sentido, se deben dirigir a prioridades que determinen el futuro de España —más allá de aspectos de



infraestructura otrora prioritarios—, dentro de los cuatro pilares identificados por el gobierno: transición verde, transición digital, cohesión social —que incluye la igualdad de género— y cohesión territorial. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia destina buena parte de los recursos a la formación profesional, a la I+D+i, al fortalecimiento de las universidades, así como al cambio de las políticas públicas, en el que jugará un rol trascendental la transformación y la digitalización de la administración pública.

El tercer tema estuvo a cargo de Cristóbal Bywaters, director ejecutivo de Nueva Política Exterior, quien situó los orígenes de la propuesta chilena de “diplomacia turquesa” dentro de un proyecto desarrollado con la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) y el Instituto de Estudios Internacionales, que derivó en la publicación del libro *Nuevas voces de política exterior* en 2021. Esta noción se refiere a un juego de palabras que proviene de la combinación de los colores verde —protección de la biodiversidad— y azul —protección de los océanos—. Parte de su fundamento es potenciar la agenda climática existente, así como evidenciar los desafíos a los que se enfrentan las políticas exteriores en el marco del interregno señalado por José Antonio Sanahuja. Adicionalmente, y no menos importante, reconoce la capacidad que debe tener la política exterior en conectar con los ciudadanos, para contar con legitimidad pública en contextos en los que se encuentre desafiada por fuerzas disruptivas. Actualmente, la “diplomacia turquesa” forma parte de las políticas públicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, y ha sido entendida desde el último gobierno de Michelle Bachelet como un compromiso tradicional de este país en su preocupación por la protección del medio ambiente.

Andrea Costafreda, responsable para América Latina de Oxfam Intermón abordó el último tema de esta sesión: las lecciones y los retos para la transición justa, utilizando el siguiente enunciado como parte de su análisis: “las transiciones tienen ganadores y perdedores”. A través de los resultados del informe realizado por Oxfam Intermón *La ley del más rico: gravar la riqueza para acabar con las desigualdades* (2023), señaló que los colectivos más vulnerables son los que menos contribuyen a la crisis climática, pero son quienes sufren los impactos negativos, reciben mínimas o inexistentes compensaciones, tienen poca voz en la lucha contra el cambio climático, y corren el riesgo de no beneficiarse o ser impactados por ella. De esta forma, el marco propuesto por Oxfam para las “transiciones verdes justas” son: i) justicia de proceso, para que los afectados tengan voz; ii) justicia distributiva, que requiere una distribución justa de responsabilidades, costes y beneficios; iii) justicia de reconocimiento, que implica que las preocupaciones y vulneraciones de determinados colectivos estén incluidos en los diagnósticos y en el



diseño de políticas públicas; y, iv) justicia reparadora, la cual determina que las personas y colectivos sean compensados de forma justa.



Los colectivos más vulnerables son los que menos contribuyen a la crisis climática, siendo los que sufren mayores impactos, sin tener apenas voz en la lucha contra el cambio climático

Andrea Costafreda

Eva del Hoyo, directora general de Políticas de Desarrollo (DGPOLDES) y moderadora de esta sesión, recogió las principales interrogantes de las temáticas abordadas. La primera cuestión se centró en las posibilidades de que América Latina enfrente la triple transición de forma justa, contando con recursos financieros adicionales. Además, se debatió de dónde podrían provenir estos recursos, ¿de los canjes de deuda por clima, de la financiación combinada o *blending*, o de la banca de desarrollo? Para dar respuesta a ello, Rita da Costa insistió en lo señalado en su ponencia: es precisa una cooperación bajo una visión integrada que vaya más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Asimismo, agregó que se deben incorporar herramientas y actores con los que no se ha trabajado de forma intensiva, como los bancos nacionales, regionales y multilaterales de desarrollo, enfatizando en la importancia de la recapitalización de estos últimos.

La segunda pregunta abrió el debate sobre la experiencia de los países miembros de la UE en cuanto al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Santiago Fernández destacó la importancia de considerar la realidad de cada Estado miembro, y resaltó como positivas las experiencias de Italia y de España —a la vanguardia de la ejecución del Plan en cuanto a desembolsos y objetivos—. Asimismo, mencionó casos de países como Polonia y Hungría que presentan bloqueos por el incumplimiento de algunas políticas claves de la UE. En todo caso, es pertinente reflexionar sobre la flexibilización de los mecanismos disponibles para dar celeridad a la ejecución de los Fondos.



En la conversación también se planteó cómo aterrizar la propuesta de la “diplomacia turquesa” en la región, y en la relación UE-CELAC. Cristóbal Bywaters señaló a la Coalición Américas por la Protección del Océano —liderada por Chile— como un espacio que generará insumos al debate. Asimismo, indicó que el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 13 es una base importante sobre la que se puede construir una agenda bilateral. Finalmente, la última pregunta se orientó a identificar el rol de la sociedad civil en la Cumbre UE-CELAC. Andrea Costafreda destacó que en la Hoja de Ruta Birregional 2022-2023 se agendan encuentros empresariales y sectoriales, pero que no existe un encuentro propiamente para la sociedad civil, lo que no significa que los distintos actores sociales no se vayan a reunir. De cualquier forma, señaló la ocasión de la Cumbre como una oportunidad para reclamar ese espacio.

3ª sesión. “Alianzas verdes” y transición ecológica UE-América Latina

La tercera sesión desarrolló temáticas asociadas a la transición verde y las perspectivas de la relación UE-América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta la dimensión del comercio y la integración. Asimismo, se analizó el rol económico de China en Latinoamérica. En ese orden de ideas, uno de los aspectos a considerar dentro de la transición verde consiste en pensar cómo se pueden generar alianzas para un “negocio internacional verde”, tal y como planteó Leonardo Stanley, investigador asociado del Centro de Estudios Estado y Sociedad (CEDES). Su ponencia partió de la noción teórica de Karl Polanyi sobre la “gran transformación” —que vinculó a la idea de policrisis abordada en la primera sesión—, y del concepto de “incertidumbre” de John M. Keynes, que asoció al cambio climático. Bajo estas premisas sostuvo que América Latina como región olvidada, necesita adoptar cambios y situar a la transición verde en el centro, desde una perspectiva de inversión y financiamiento, y al mismo tiempo pensar en trascender al petróleo como principal *commodity*, advirtiendo en este punto sobre la resistencia del sector energético.

En dicha transición, Leonardo Stanley planteó como preguntas incluídibles: ¿quién asume los riesgos y quién se queda con la renta? En cuanto a los riesgos, estos serían todas aquellas tecnologías y activos que quedarían en desuso, como activos varados; por su parte, las rentas ya las están asumiendo —o las podrían acaparar— quienes se benefician de imponer tasas del carbón en frontera, razón por la cual los gobiernos de la región deberían pensar en cómo apropiarse de esta renta. Dentro de la transición verde se identifican además otros riesgos de orden global: climático, financiero y de “derrame”, cuando el país no influye en esta transición energética; adicionalmente, apuntó a la



pérdida de biodiversidad, productividad y de resiliencia. Por ello, serán fundamentales las medidas de política, un control de capitales de los fondos del sector energético extractivo, avanzar hacia otro régimen de inversión extranjera, y transformar los tratados bilaterales y de libre comercio existentes.

Los países de América Latina y el Caribe están actuando en políticas medioambientales y hay conciencia ciudadana de lo que sucede. Con esta proposición, Fazia Pusterla, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Europa, inició su ponencia, identificando cuatro ejes en los que el Pacto Verde Europeo afecta a la región: i) Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, ii) biodiversidad, iii) energía y iv) género. Con relación al primero, este afectaría a las exportaciones de un grupo de productos intensivos en carbono de los cuales los países de la región son principales exportadores. Por esa razón, dentro de la gradualidad del Mecanismo, es necesario prevenir “posibles fricciones”, por medio de un acompañamiento y el diseño de medidas adecuadas.

En cuanto a la biodiversidad, existen coincidencias entre la UE —y su estrategia de lucha contra la deforestación y restauración de la biodiversidad—, y la percepción favorable de los países de la región y de sus ciudadanos con relación a estos temas. En consecuencia, se debe instaurar un birregionalismo basado en un diálogo de acompañamiento técnico que considere la adaptación de estándares de producción y el respeto a la estrategia de inserción internacional de los países latinoamericanos y caribeños, evitando así que estas iniciativas sean tenidas como obstáculos. En lo que se refiere al sector energético, la transición a la descarbonización europea necesita nuevos paradigmas tecnológicos ya que dentro del reto de la electromovilidad se requiere del uso de materiales presentes en la región (litio, cobre y níquel). Finalmente, reconoció que las temáticas asociadas a género son una de las mayores dificultades en cuanto a la creación de empleo y a los esfuerzos de políticas de empleo, siendo este uno de los retos más importantes de la transición justa.



Félix Fernández-Shaw

Ante la iniciativa Global Gateway se deben identificar proyectos en la región que contengan los componentes social, verde y digital, y generar alianzas público-privadas

Félix Fernández-Shaw, director para América Latina y el Caribe en la Dirección General de Asociaciones Internacionales (INTPA, por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea, inició su ponencia señalando que, entre las responsabilidades agendadas para 2023, se encuentra la organización de la Cumbre UE-CELAC, espacio clave para identificar qué es lo que ambas partes plantean trabajar conjuntamente. En lo que se refiere a los intereses fijados por la UE, señaló la transición a un futuro descarbonizado, que esa transición sea social y justa, y que la iniciativa esté respaldada por socios. Los intereses de América Latina y el Caribe, por su parte, se orientan hacia la creación de empleo, la inclusión social, la transición verde, la transición digital, la capacitación y la formación. En tal sentido, ambas agendas confluyen en hablar de inversión transformativa, sostenible y productiva, que ya vienen realizando las empresas europeas en la región. Por esa razón, de cara a la Cumbre, se deben identificar cuáles son los proyectos claves en cada país de América Latina y el Caribe, dentro de la iniciativa europea *Global Gateway*, por medio de un plan de inversión que contenga los tres elementos: verde, digital y justa, y al mismo tiempo generar alianzas público-privadas.

Para cerrar esta sesión, Lourdes Casanova, directora del Instituto de Mercados Emergentes en la Universidad de Cornell, a través de videoconferencia, analizó la presencia e influencia de China en América Latina, país que se ha convertido en el socio comercial más importante en Sudamérica, llegando a representar un 30% de las exportaciones de Brasil y un 40% de las exportaciones de Chile. Además, ha situado alrededor de 6.000 empresas, entre las que destacan Huawei y el proyecto de tendido eléctrico liderado por State Grid Corporation of China. La ponente destacó que, entre 2005 y 2020 China invirtió más de 158.000 millones de dólares, pero paradójicamente ha pasado de ser uno de los mayores proveedores de préstamos a América Latina a no ofrecer





ninguno, como ocurrió en 2020-2021. No obstante, tanto los préstamos como las inversiones han demostrado que la relación con los países de la región trasciende la dimensión político-ideológica porque se otorgan indistintamente a los gobiernos de turno. Por otro lado, China también muestra interés en invertir en empresas estatales latinoamericanas —casos como CPFL en Brasil, que pasó a ser de capital chino, así lo demuestran— y sus inversiones no sólo están vinculadas a la explotación de recursos naturales, sino que ya incursionan en el sector servicios y de telecomunicaciones. Adicionalmente, la región se suma a fomentar el uso de monedas digitales y reducir la dependencia del dólar. No obstante, desde una visión crítica, aunque China es un socio estratégico para América Latina, no ocurre lo mismo de manera inversa, dado que el país asiático busca diversificar sus socios y no generar dependencia, y en perspectivas futuras se estima que centre su atención en países emergentes.

Anna Terrón, directora de la FIIAPP y moderadora de esta tercera mesa, sistematizó las principales interrogantes planteadas por el público. La primera pregunta se refirió a ejemplos concretos de programas de transición verde y de género con efectos y resultados positivos. La representante del BID en Europa destacó el trabajo realizado en el apoyo al Ministerio de Trabajo de Ecuador en la implementación de su estrategia de promoción de trabajos verdes. Este incluye la puesta en marcha de un comité de coordinación que asegura la coherencia entre políticas, capacitación y fondos de inversión, e incorpora el componente de género. Además, se consultó sobre las actuaciones previstas por el BID, sobre todo en Centroamérica; en este punto, Fazia Pusterla identificó la conectividad, la integración energética y vial, y la biodiversidad como los desafíos y oportunidades a trabajar con esa subregión.

La siguiente pregunta se centró en el nuevo paradigma geopolítico europeo y en cómo la Unión contempla su relación con América Latina a partir de la identificación de prioridades comunes. Leonardo Stanley consideró como prioridad mutua avanzar en la lucha contra la emergencia climática y la pérdida de biodiversidad, aunque reconoció que la UE tiene un interés geopolítico por asegurarse determinados minerales presentes en la región. Señaló asimismo que es necesario no olvidar la renta proveniente de la tasa por carbón en frontera, y que, para evitar que se reduzca el interés por parte de los distintos sectores implicados, es necesario reducir los “costes ambientales” y generar recursos. Por su parte, Lourdes Casanova también destacó que en los espacios de negociación no se puede exigir a los países latinoamericanos una protección de zonas verdes sin antes compensarlos de forma justa por hacerlo.



En la misma línea, Félix Fernández-Shaw recordó dos cuestiones fundamentales para la construcción de una agenda verde y digital con la región. La primera, es que América Latina y el Caribe tiene una agenda propia a tener en cuenta para evitar riesgos en cualquier intento de operación de inversiones. En ese sentido, se debe identificar qué quiere hacer la región y cómo desea realizarlo. La segunda cuestión radica en que Europa necesita impulsar alianzas público-privadas para fomentar una transición verde y digital justa. En consecuencia, no se puede diseñar una agenda de inversiones en el marco de *Global Gateway* sin considerar al sector privado, si bien la orientación no puede ser solamente de rentabilidad económica, comercial o de pre-posicionamiento estratégico, sino que debe contemplar el valor añadido local, garantizando la inclusión de los distintos sectores de la sociedad y la igualdad de género.



Anna Terrón

Por las urgencias, por la identidad de los problemas y por la imperativa necesidad: ¡la agenda verde es la agenda!

Otra de las interrogantes incluyó preocupaciones por la política doméstica de los países de América Latina y el Caribe, específicamente el problema de la relación de algunas élites y del empresariado local con los autoritarismos de la región, en tanto se niegan a una competencia real, y a abrirse a modelos más equitativos. Frente a esto, Leonardo Stanley esbozó un panorama poco alentador puesto que a su juicio existen sectores muy cerrados —por ejemplo, el agronegocio en Brasil— que no se plantean ceder sus beneficios. Finalmente, la ronda de preguntas se cerró con una frase de Anna Terrón, sobre la relación UE-América Latina: “por las urgencias, por la identidad de los problemas y por la imperativa necesidad: ¡la agenda verde es la agenda!”



4ª sesión. Nuevas estrategias e instrumentos de cooperación UE-América Latina

En la primera ponencia de la cuarta mesa, San Bilal, ejecutivo senior del Centro Europeo para la Gestión de la Política de Desarrollo (ECDPM, por sus siglas en inglés), retomó la noción de “policrisis”, aduciendo que es una constante en el mundo actual y aunque es importante realizar proyecciones de largo plazo, también es necesario tener estas crisis en cuenta para poder lidiar con ellas, y para repensar el trabajo que se realiza actualmente entre la UE y América Latina y el Caribe. Además, es transcendental tener en cuenta el impacto de la crisis en cada país, ya que esto determina el tipo de necesidades y de colaboración.

Al hablar de América Latina en comparación con otros socios, la región comparte los mismos principios y valores democráticos, las mismas aspiraciones y la preocupación por el cambio climático, lo que supone un punto de partida para los compromisos entre ambas partes. Resulta menester dentro de esta relación priorizar los vínculos con el sector privado y pensar cómo se pueden aplicar incentivos para estimular y facilitar la inversión. Asimismo, no se debe excluir a los pequeños productores por su incapacidad de cumplir con todas las regulaciones; es ahí donde los bancos y agentes de desarrollo juegan un rol fundamental para la formación en el cumplimiento de tales normativas. Finalmente, Bilal reflexionó a modo de interrogante sobre el rol estratégico que quiere ejercer la UE, en un contexto de competencia con múltiples actores del sistema internacional, señalando que tal vez no esté preparada para responder a esta pregunta, más allá de establecer metas verdes y digitales. En todo caso, Europa debe pensar en cómo combinar ayuda y estrategia, tratando de ser más activa en la cooperación al desarrollo y siendo cautelosa con iniciativas como *Global Gateway*, a la que definió como “atractiva, pero delicada”.

Por su parte, Fernando Torija, del Banco Europeo de Inversiones (BEI), reconoció que, particularmente en América Latina, tal vez la UE no tenga la presencia deseada, debido a que la región no ha sido parte de sus prioridades. No obstante, se sumó a las expectativas positivas de que la presidencia del Consejo de la UE que iniciará España en el segundo semestre de 2023 será una oportunidad para impulsar esta relación. En lo que se refiere a la cofinanciación de proyectos, Brasil es el país con el que existe mayor colaboración (alrededor del 40% de los fondos). Así, en los últimos 30 años el BEI ha apoyado 150 proyectos con un importe superior a 13.000 millones de euros en 15 países de América Latina, y para 2022 se logró un récord importante, al registrar 1.600 millones de dólares de financiación y casi duplicar la cifra histórica de 2019. Actualmente, algunos de los proyectos más importantes se llevan a cabo en el Salvador —acción climática y respuesta COVID—; Brasil —hidroeléctricas, eficiencia energética y movilidad en las áreas





urbanas—; Argentina —rehabilitación del metro de Buenos Aires y recogida de residuos—; Perú —componente climático, proyectos de eficiencia energética y de renovables—; Bolivia —saneamiento de agua—; Ecuador —reconstrucción post-terremoto—; y proyectos multisectoriales del Acuerdo Marco Regional FONPLATA.

Siguiendo en el examen de los instrumentos de cooperación UE-América Latina, Christian Asinelli, vicepresidente corporativo de Programación Estratégica CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, presentó dos cifras claves que permiten dimensionar la importancia de este organismo para la región. La primera totaliza 14.000 millones de dólares con los que la CAF financió 31 proyectos y programas de inversión; la segunda, suma 28 millones destinados a la cooperación técnica. Como elemento común y transversal de la mayoría de las ponencias, reconoció la relevancia de la presidencia española del Consejo de la UE como factor clave para dar continuidad al trabajo de la CAF en Europa, agregando la importancia de la Cumbre UE-CELAC, y el posterior Encuentro de ministros/as de Economía, Hacienda y Finanzas de los países miembros de ambos organismos, a celebrar en septiembre en Santiago de Compostela.

El foco de la agenda de CAF comprende ciudades, transición verde, transformación digital, desarrollo humano y el sector privado. En lo que se refiere a los instrumentos de cooperación para el desarrollo, CAF sistematiza cuatro grupos: el primero se denomina Fondos Especiales e incluye el Fondo de Cooperación Técnica (FCT), el Fondo de Inversión y Desarrollo Empresarial (FIDE) y el Fondo de Cooperación Técnica para el Caribe, que busca paliar los efectos del cambio climático en esa zona. En el segundo grupo se encuentran los Instrumentos de Catalización de Recursos, que se proponen movilizar recursos de fuentes de financiamiento internacional bajo la cofinanciación, así como los Fondos Verdes. El tercer grupo se identifica como Intercambio de conocimiento, en el que se registran casos como el Canje de Deuda de Ecuador-España. Finalmente, el cuarto grupo reúne los Instrumentos de Capacitación, en los que se reseña el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública que ya registra más de 60.000 graduados.



bilaterales, toda vez que las diferencias entre los distintos países van a persistir, tanto en el ámbito ideológico como en el de necesidades, así como en el grado de importancia que la sociedad civil de al impulso de los cambios “verdes” a lo interno de los países de América Latina y el Caribe.

La última ronda de preguntas abrió una serie de asuntos relevantes de debate. El primero se centró en la puesta en valor del patrimonio histórico de América Latina, y la posibilidad de importar un modelo de conservación europeo. Christian Asinelli indicó que CAF-Banco de Desarrollo posee una estrategia de conservación al patrimonio que se presentará en la Feria Internacional de Turismo (FITUR) de 2023. En contraste, Fernando Torija afirmó que, aunque existe un instituto de la UE dentro del BEI que realiza colaboraciones con entidades que promocionan la conservación y la restauración, ese organismo no financia patrimonio histórico, ya que no se encuentra dentro de sus políticas y objetivos.

El segundo tema abordó la dimensión política y cómo se articulan las sinergias entre los instrumentos financieros y los Estados para llevar a cabo transiciones verdes y digitales, en el marco de una cooperación al desarrollo renovada. Christian Asinelli recordó que su organismo no interviene en políticas domésticas, sino que interactúa con diversas instituciones nacionales y organizaciones regionales. En particular, el trabajo se realiza con universidades en materia de gobernanza, innovación y liderazgo, contribuyendo a formar a líderes y dirigentes. Por su parte, en palabras de Fernando Torija, en el BEI “no se hace política, pero sí se trata de influenciarla lo más posible”.

El tercer tema de esta ronda de preguntas se vinculó a la adopción por parte del sector privado de la taxonomía Ambiental, Social y de Gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés), bajo lo que la profesora Bradford denomina “efecto Bruselas” (la capacidad de la UE para adoptar criterios normativos que acaban convirtiéndose en estándares globales). Entendiendo que la taxonomía ESG tiene profundas implicaciones en términos de certificaciones, y que la Comisión Europea establece “lo que es sostenible” y “lo que no es”, el problema es cómo aplicar la taxonomía en las operaciones financieras al desarrollo en América Latina. A ello se añade la cuestión de cómo evitar que estos estándares, adoptados en función de las aspiraciones climáticas y de descarbonización de la UE, no se conviertan en barreras de facto en los países de América Latina que están reclamando más diálogos para que dichas regulaciones no desemboquen en un nuevo proteccionismo.

San Bilal, por su parte, insistió en el rol de la Comisión Europea en la implementación de la taxonomía ESG y en la necesidad de realizar un esfuerzo colectivo por parte de todos





los Estados miembros. Adicionalmente, señaló la importancia del BEI como puente entre los formuladores de políticas, otros bancos y agencias de desarrollo y la Comisión Europea; así, de forma conjunta, se podrá avanzar en la aplicación de la taxonomía ESG. A este respecto, Fernando Torija informó que el BEI elaboró una taxonomía específica alineada al Acuerdo de París, y tomó la decisión institucional de no financiar inversiones en gas. Asimismo, en lo que se refiere a la imposición de estándares en otras regiones, prevé que es lo que acabará ocurriendo, como ya ha sucedido anteriormente. Por su parte, desde CAF-Banco de Desarrollo de América, se afirmó que la entidad sí financiará el gas como energía de transición, argumentando que esto ayudará a “transicionar” hacia otras energías y a generar espacios fiscales en América Latina y el Caribe. Además, se mencionó que en la actualidad se están desarrollando varios proyectos en Perú, y que en Argentina se financiará el gasoducto Néstor Kirchner.

El cuarto tema de la ronda de preguntas incluyó la discusión de materias primas e infraestructura en América Latina y el Caribe, y la reflexión sobre cómo evitar un nuevo ciclo extractivista. En este punto, si bien es necesaria una autonomía energética, Fernando Torija se preguntó de dónde provendrá el producto terminado que se espera financiar desde la UE, por ejemplo, parques eólicos y paneles solares. Como respuesta planteó que posiblemente será necesario volver a “pensar” en la minería para financiar dicha autonomía. Finalmente, Lorena Ruano mencionó que el ciclo extractivista ya se ha instalado en la región. A su vez, teniendo en cuenta los ingentes recursos y réditos que genera, lo óptimo sería que los beneficios se quedasen allí. Y que ese ciclo extractivista vaya acompañado de una serie de medidas tanto de los gobiernos de la UE, como de los gobiernos nacionales, pero sobre todo de la sociedad civil, porque esta es la que va a poder ejercer presión y exigir reclamos laborales, medioambientales y de derechos.

Sesión de clausura y conclusiones

La sesión de clausura inició con un mensaje grabado *ex profeso* para este seminario, por Laura Gil Savastano, viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, quien identificó dos dimensiones desde las que el país neogranadino se insertará en la agenda ambiental internacional. La primera, de orden unilateral, en la que se propone asumir un rol proactivo en las discusiones globales a favor de América Latina y el Caribe. La segunda, regional, desde la cual buscará generar espacios para lograr transformaciones de alto impacto, estimulando el comercio e inversiones sostenibles. Así, las apuestas regionales y hemisféricas de Colombia consisten en restaurar, recomponer y proteger la Amazonía como activo estratégico, y





construir nuevas narrativas que abandonen el falso dilema entre sostenibilidad y prosperidad, así como la dualidad de países desarrollados y países en desarrollo, ya que los Estados del Sur global no se autoperceben en posición de “minusvalía”. Esto no es incompatible con una reindustrialización regional en la que se instale en América Latina toda la cadena de valor para la producción de energías limpias. Para ello, la transición energética justa debe impulsar de manera segura, holística y progresiva la productividad de los sectores hacia una economía con menores impactos negativos sobre el ambiente, desde una premisa basada en la sostenibilidad, que beneficie a los países latinoamericanos y caribeños, y en la cual el multilateralismo juega un rol fundamental.



Clausura

Resulta crucial considerar la dimensión social como eje clave de las transiciones verde y digital para que estas sean justas

Para dar cierre al seminario, en la mesa de clausura Lucinio Muñoz, director de la Fundación ICO y Juan Fernández Trigo, secretario de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo, plantearon la necesidad de que ambas regiones consigan reconocerse bilateralmente e insistieron en reforzar la institucionalidad regional para recuperar el diálogo y mantenerlo en el tiempo, siempre que se cuente con un interlocutor estable.

Finalmente, el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, subrayó la riqueza e intensidad del seminario y sistematizó las principales ideas planteadas, las cuales se recogen a continuación.

1. La necesidad de utilizar “luces largas” en la relación UE-América Latina, tal y como recomienda el AR/VP, Josep Borrell. Esto se enmarca en la reflexión de cambio histórico —considerando conceptos como la “policrisis”, el “interregno” y la “gran transformación”— y en el “cambio sistémico” o “cambio de ciclo”, teniendo en cuenta el contexto pospandémico, la guerra de Ucrania, la pugna geopolítica con China, las voluntades comprometidas con la transición verde y la



recuperación de la concertación regional en América Latina tras el retorno de Brasil a la CELAC. Todo ello requiere una visión renovada de la cooperación y del diálogo UE-América Latina.

2. La importancia de los siguientes espacios de diálogo: la Hoja de Ruta Birregional 2022-2023 UE-CELAC, la Cumbre Iberoamericana (2023), la Cumbre UE-CELAC (2023) y la próxima presidencia española del Consejo de la UE. Asimismo, la relevancia de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global adoptada por España y el aumento significativo de su Ayuda Oficial al Desarrollo, ya que dotan de más medios y mejores instrumentos a las instituciones responsables.
3. La relevancia de la recuperación del diálogo político, y más específicamente, la necesidad de un “diálogo político verde” que permita relanzar el acervo que existe entre la UE y América Latina en el ámbito multilateral. En este sentido, es preciso ir más allá de los reclamos justos de financiamiento y abordar cuestiones regulatorias que tengan que ver con la arquitectura institucional del sistema.
4. La importancia de la dimensión social como eje fundamental de las transiciones verde y digital para que sean transiciones justas, frente a sociedades que evidencian un claro deterioro de los indicadores sociales.
5. La importancia de que la relación UE-América Latina tenga un carácter horizontal, entre iguales, sin perjuicio de las asimetrías en las capacidades y responsabilidades que existen.
6. La necesidad de asumir la dificultad que suponen las transiciones, ya que plantearán dilemas de política en América Latina y en la UE que deben resolverse.
7. La importancia del aprendizaje y la innovación conjunta. Se debe contar con agendas amplias y holísticas que contemplen la financiación, pero también las reformas. Asimismo, hay que considerar las aportaciones que la región está haciendo en torno a las agendas ambientales y de conservación de los océanos.
8. La importancia de una visión holística de la movilización de recursos, bajo una idea de agenda de financiación al desarrollo comprensiva y basada en los siguientes elementos: espacio fiscal, reformas fiscales y movilización de recursos internos, financiación externa, y el rol que cumplen los bancos multilaterales y regionales de desarrollo y las instituciones financieras —tanto de los países de América Latina como de la UE—. Se trata de hacer esfuerzos conjuntos en la necesidad de movilizar inversiones, considerar vías que no impliquen endeudamiento, y acometer inversiones con criterios de sostenibilidad.
9. La relevancia de la iniciativa *Global Gateway* y la importancia de resolver el dilema entre su agenda geopolítica y de inversión, por un lado, y el carácter



político y el componente social, por otro, como claves de la asociación renovada entre la UE y América Latina y el Caribe.

10. La importancia de la participación de la sociedad civil en cuanto a la legitimidad social necesaria y su apropiación de las transiciones para asegurar el carácter justo. Además de fomentar el diálogo, se deben apoyar las condiciones para hacerlo posible.

Relatoría redactada por Andrea Mila Maldonado
Fundación Carolina



Videos de las sesiones

- Inaguración, primera y segunda sesión
<https://www.youtube.com/watch?v=Dxd1cf91x1w&t=1434s>
- Tercera sesión
https://www.youtube.com/watch?v=rjraTZE_OIM
- Cuarta sesión y clausura
<https://www.youtube.com/watch?v=sU5Os1E18XA>