



Ante la cumbre UE – CELAC (Bruselas, julio de 2023): La lógica renovada de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe

José Antonio Sanahuja

2 junio, 2023

Tema/s: Paz, justicia e instituciones sólidas

Etiqueta/s: América Latina, CELAC, UE

El diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe podrían explicarse con una doble paradoja. Por una parte, cuentan con un gran acervo acumulado, de casi medio siglo, pero desde 2015 esas relaciones han estado estancadas. Por otro lado –y esta es la segunda paradoja-, ¿cómo se ha podido permitir ese estancamiento, cuando ambas regiones enfrentan un sistema internacional en el que las crisis se acumulan, y exigen cambios de fondo en las estrategias de desarrollo y de inserción internacional?

Una nota sobre ese acervo, que contiene enseñanzas que ahora vuelven a ser relevantes: el valor de esta relación radica en su capacidad de ampliar nuestros respectivos márgenes de autonomía frente a la pretensión de establecer un sistema internacional basado en la bipolaridad; en la importancia del regionalismo y la integración regional y su contribución al multilateralismo; en una cooperación al desarrollo con objetivos políticos en torno a la democracia, la paz o la lucha contra la desigualdad, no tecnocrática o economicista; o en el significado geopolítico de los acuerdos comerciales, como estrategia de diversificación, en su momento, frente al Área de Libre Comercio de las Américas, como ahora lo es frente a la competencia económica y tecnológica entre China y Estados Unidos.

En ese contexto, que no haya habido diálogo político entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desde 2015 es un hecho anómalo y preocupante. Se debe a las fracturas políticas en América Latina, pero también a la falta de atención europea. Factor clave fue la ausencia de CELAC. La pandemia mostró la profundidad de la crisis de las organizaciones regionales, y el retraimiento de los líderes regionales. Todo ello redujo la capacidad de actuación de la región ante la pandemia o la invasión de Ucrania. En ambos casos, la concertación regional ni estaba ni se la esperaba.

También la cooperación de la UE se debilitó, debido a la errónea idea de que muchos países debían ser “graduados” como receptores de ayuda o de preferencias comerciales. Las negociaciones comerciales siguieron su curso, pero el “acuerdo de principio” UE-Mercosur de junio de 2019 no pudo avanzar debido al rechazo europeo a la política ambiental de líderes negacionistas del cambio climático, y la reaparición de pulsiones proteccionistas en la UE.

La falta de diálogo entre la UE y CELAC siempre supone costes, pero ahora son mayores. Ambas regiones atraviesan una fase histórica de interregno caracterizada por la crisis de la globalización y del orden internacional, que exige

cambios en las políticas y en los vínculos internacionales. En ese interregno, la ausencia de cooperación no es una opción.

Aunque el impacto sea diferente, la pandemia y la invasión de Ucrania han expuesto la vulnerabilidad de ambas regiones ante crisis sanitarias y la irrupción de la geopolítica en las cadenas de suministros, ahora sometidas al riesgo de *weaponisation*. Las estrategias de desarrollo se securitizan, primando la seguridad y la resiliencia a expensas de la eficiencia. Es el caso de EE.UU. En la UE, *NextGenerationEU* o *REPowerEU* combinan objetivos sociales, productivos y de sostenibilidad, pero también de seguridad. América Latina, tras el golpe de la pandemia, se enfrenta a disrupciones de suministro y alta inflación con un espacio fiscal reducido y mayor endeudamiento. Además, al igual que Europa, es una región de “sociedades enojadas”, con mucho descontento e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y las políticas públicas.

Todo esto interpela a la racionalidad y objetivos de la relación entre la UE y Latinoamérica y el Caribe. Es necesario un nuevo o renovado argumentario con tres grandes ideas-fuerza: en primer lugar, las relaciones deben ampliar la autonomía de ambas regiones ante un mundo de creciente rivalidad geopolítica, pero aún necesitado de gobernanza, reglas y certidumbre. Una nueva Guerra Fría no responde a los intereses ni de Latinoamérica ni de la UE, pues las sitúa en una posición de subordinación estratégica, cuestionan su agencia al retratarlas como actores subalternos, y desalienta el compromiso hacia las instituciones y normas regionales y multilaterales, así como hacia la cooperación internacional. Además, esa narrativa de competencia estratégica, fuertemente securitaria, altera la agenda: con ella, pierden importancia la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el medio ambiente, la cohesión económica, social o territorial, o el desarrollo sostenible global. Autonomía no significa repliegue defensivo, sino la búsqueda de asociaciones de socios confiables, que amplíen sus márgenes de maniobra y al tiempo refuercen la gobernanza y las metas de desarrollo globales.

En segundo lugar, esa asociación ha de contribuir a fortalecer la democracia cuando, en ambas regiones, aumenta la desconfianza ciudadana y ascenso de fuerzas iliberales, autoritarias y de ultraderecha que se alimentan de expectativas de progreso que no se cumplen, de Estados que no garantizan mínimos de seguridad, y de sociedades segmentadas por la desigualdad. Por eso, hablar de democracia es hablar de desarrollo y de la renovación del contrato social.

En tercer lugar, la relación birregional debiera reforzar y renovar la asociación económica, comercial y de cooperación para relanzar el desarrollo, tras el golpe de la pandemia, con una “triple transición”: digital, verde y, también, social. Han de ser transiciones justas, o no serán. Esta afirmación tiene presente que las instituciones de la UE hoy solo hablan de transición verde y digital, pero no social. Y cuando las califican como “justas” hablan de “*fair transitions*” y no de “*just transitions*”. Ese matiz es importante.

Según el Latinobarómetro, en materia social y ambiental, y en cuanto a derechos humanos o igualdad de género, la UE sigue siendo vista por las sociedades latinoamericanas como el socio más favorable. Ello a pesar del comportamiento europeo en materia de vacunas, dominado por el acaparamiento y la renuencia a activar las excepciones previstas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para el levantamiento temporal y extraordinario de la protección de patentes ante emergencias sanitarias. La UE permitió exportar vacunas en la fase crítica de la pandemia, a diferencia de otros. Ha sido el mayor exportador y el segundo donante mundial de vacunas, y el primero vía COVAX. Sin embargo, fueron otros quienes acudieron en primer lugar, suministrando las vacunas para el inicio de campañas de inmunización.

Trabajar juntos en esa triple transición significa reconocer que el desarrollo es un reto compartido, y no Norte-Sur; y para ello hay que establecer un espacio de diálogo de políticas, de convergencia regulatoria y de transformación productiva. Es una agenda común, aunque haya distintos puntos de partida, que asume la idea central de la Agenda 2030 de que el desarrollo es un propósito universal. Frente a esos retos no existe un libreto o guion previo. Este es un momento de experimentación y aprendizaje, donde muchas de las viejas certezas ya no sirven. Hay que tener muy presentes las asimetrías de partida en capacidades y responsabilidades, pero ante la emergencia climática o la reconstrucción del contrato social todos somos “países en desarrollo”.

Los Acuerdos de Asociación debieran verse también como un espacio común de diálogo y convergencia regulatoria en materia social, digital y ambiental para promover modelos de producción y consumo sostenibles y justos, y no solo como un instrumento para reducir aranceles. Sin ello, las normas en esas materias pueden dar lugar a un nuevo proteccionismo “verde”, que será impugnado como intento de imponer unilateralmente al resto del mundo los principios y reglas europeas. Ello no debe ser incompatible con una flexibilización de las disposiciones de los Acuerdos de Asociación, para que haya más espacio para el desarrollo productivo y las nuevas políticas industriales que hoy presiden la agenda económica en ambas regiones. Hay ya muestras de ello, por ejemplo, en las disposiciones sobre el litio de la modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile, que son funcionales a la política chilena para promover procesos de industrialización a partir de ese mineral.

Para esa cooperación renovada es clave el enfoque de “desarrollo en transición” impulsado por el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de la Comisión Europea (al menos hasta fecha reciente). No todos los países han asumido formalmente este enfoque, tanto en la UE como en la región latinoamericana. Pero no hay que perderse en una discusión ontológica. Hay que dejar atrás métricas que son obsoletas y también dañinas. Hay que plantear unas relaciones y una arquitectura de la cooperación más horizontal e inclusiva, dejando atrás la lógica Norte-Sur. Que sea

más abierta al aprendizaje conjunto y el intercambio de experiencias innovadoras en la regulación y las políticas públicas; que sea capaz de atraer inversión productiva y asistencia financiera y técnica; que respalde políticas activas de largo plazo, y reformas en favor de pactos sociales y políticos más inclusivos.

En este ámbito, la UE ha de desplegar una cooperación avanzada, más horizontal, que, sin renunciar a la ayuda oficial al desarrollo, deje atrás la “graduación” de los países más avanzados. Ha de estar abierta a todos los países de la región con enfoques “a medida” para cada uno de ellos. Hay que resaltar el papel de la cooperación horizontal y de programas como Euroclima o Eurososial para promover diálogos sobre políticas públicas, la innovación y el intercambio de conocimiento. Y la UE ha de sumarse con un mayor compromiso a la cooperación Sur-Sur y triangular. El programa “Adelante” de cooperación triangular de la UE es una experiencia valiosa, pero limitada, y se configura como un “compartimento estanco” ajeno a otros programas de la Unión.

Todo esto demanda una agenda amplia de financiación del desarrollo, para que la región, y en particular los países más vulnerables, dispongan de espacio fiscal para la inversión, o que, al menos, se evite el riesgo de nuevos ciclos de austeridad o crisis de deuda. En un contexto de débil crecimiento económico, hay que evitar el riesgo de una nueva “década perdida” para el desarrollo. Como ha destacado el secretario ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar-Xirinachs, en 2023 se cerrará la segunda, y no hay que permitir una tercera.

En este contexto, la UE quiere alentar la inversión pública y privada hacia América Latina y el Caribe. Para ello, en el periodo presupuestario 2021-2027 se cuenta con el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible *plus* (FEDS+). Con ese instrumento, se ha lanzado “Global Gateway”, que pretende utilizar fondos de la UE para apalancar capital público y privado para las transiciones digital y verde. Ello responde tanto a brechas de inversión, como al imperativo geopolítico de competir con China en su creciente papel en la financiación del desarrollo. Este instrumento es valioso, pero hay que ser cautelosos: responde a una lógica de *de-risking* que puede defraudar expectativas sobredimensionadas 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, en materia de derechos humanos, igualdad de género, o apoyo a la sociedad civil, y, sobre todo, la orientada a promover la inclusión social. “Global Gateway” es un instrumento más de cooperación; no LA cooperación. De igual manera, ha de asegurarse que los proyectos de inversión responden a demandas y necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos. Deben impulsar la energía solar fotovoltaica, la eólica, o el hidrógeno verde, pero también han de asegurar la transferencia de tecnología que permita desarrollar cadenas de valor y procesos de reindustrialización y transformen el *mix* energético en Latinoamérica, atendiendo además a las brechas de educación digital o en materia de género. Y deben situarse en un marco de diálogo de políticas y de políticas nacionales de desarrollo, más que venir inducidos desde la oferta europea, especialmente por las necesidades de materias primas que requiere la transición verde en la UE, alentando un nuevo ciclo extractivista. Y con ello, es importante alertar sobre la reaparición, con las urgencias de la invasión de Ucrania, de esa tradicional visión europea de América Latina como un “Eldorado”.

No podemos limitar la agenda de movilización de recursos a “Global Gateway”. Serán claves cuestiones como el tratamiento de la deuda, promoviendo, por ejemplo, operaciones de conversión de deuda por acción climática. A riesgo de que me llamen iluso, hay que volver a hablar de la movilización de derechos especiales de giro (DEG) no utilizados por los países ricos, para nutrir un *NextGeneration* latinoamericano con fondos de inversión verde y digital. Y, aunque es algo ya sabido, a ello han de sumarse las necesarias reformas fiscales para mejorar la cobertura y progresividad de sus sistemas tributarios y movilizar recursos nacionales.

Hay que subrayar que entre 2022 y 2023 se ha abierto una ventana de oportunidad, quizás única, para estos objetivos comunes entre la UE y América Latina y el Caribe. La presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023, y el retorno de CELAC, abriendo una etapa más prometedora en el regionalismo latinoamericano, son factores positivos. La toma de conciencia de que hay que abordar desafíos compartidos entre ambas regiones también contribuye. Y, finalmente, hay más voluntad política.

* Este texto recoge, con ligeros cambios editoriales y enlaces a otros trabajos, la intervención del autor en la I Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL en Santiago de Chile el 30 y 31 de mayo de 2023.