



Nuevas y viejas agendas en la cooperación birregional Unión Europea-América Latina

Descripción

Avance

Los días 17 y 18 de julio del 2023 se celebró en Bruselas la Cumbre UE-ELAC, donde se reunieron representantes de países de América Latina y Europa, con el objetivo de entablar un diálogo político más fluido, relaciones comerciales e inversiones más intensas entre estas regiones. Así, se pretende iniciar una cooperación renovada que permita a ambas regiones afrontar -con mayores y mejores recursos- los desafíos globales a los que se enfrentan. La Cumbre UE-ELAC simboliza el inicio de una nueva etapa de colaboración entre la Unión Europea y América Latina.

La pandemia del COVID-19 y el contexto conflictivo internacional develaron que, a pesar de la fragmentación política en Latinoamérica y el desinterés europeo, estas regiones se necesitan mutuamente. Los puntos que han entrado en su agenda son la lucha contra el cambio climático y la transformación digital, la defensa de los derechos humanos, la democracia y la seguridad. La Cumbre UE-ELAC sirve como un ejemplo sobre la importancia de la cooperación entre regiones para enfrentar desafíos globales.

Marisa Ramos señala que es importante tener en cuenta los límites, dilemas y riesgos que esta asociación implica. Por un lado, los desafíos afectan a cada región de una forma distinta. A pesar de tener problemas comunes, ellos se expresan de forma diversa en cada contexto regional y nacional, como sucede en el caso de la recuperación post-covid o la erosión de la democracia. Por otro lado, es posible que cada región tenga intereses específicos que no necesariamente sean compartidos ni consensuados por la otra parte. Así, la manera en la que se plantee cómo resolver ciertos desafíos puede ir en sentido contrario.

Según Ramos, hacen falta compromisos y recursos constantes, como el diálogo intensivo, la transferencia de conocimientos y financiamiento, para trabajar a partir de una agenda de interés mutuo, donde primen los objetivos de desarrollo sostenible y no solo los de desarrollo económico. De este modo, se pretende conservar los principios que guían a esta cooperación: la horizontalidad, la solidaridad y la coherencia. Como afirma la autora, “El reto actual se encuentra en dar continuidad al impulso que ha supuesto la Cumbre UE-CELAC y la Presidencia Española del Consejo.”

Artículo

En el último año, **las relaciones entre la Unión Europea y América Latina parecen haber adquirido un nuevo impulso por diferentes razones. El revulsivo que supuso la pandemia del COVID-19 y la creciente conflictividad internacional generaron un nuevo escenario en el que las alianzas entre las dos regiones resultaron más necesarias y pertinentes que nunca**¹. Además, factores de política nacional en diferentes países de la región latinoamericana y la centralidad de la orientación hacia la región que impulsó la presidencia española del Consejo Europeo en el segundo semestre de 2023 fueron factores adicionales que han abierto una nueva etapa de relaciones entre ambas regiones. El hito que simboliza esta nueva etapa vino dado por la **celebración de la Cumbre UE-CELAC los días 17 y 18 de julio de 2023 en Bruselas** en pleno inicio de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. **La celebración de la Cumbre refleja, por sí misma, el fin de una etapa de enfriamiento de las relaciones entre las dos regiones**, producto de la fragmentación política por el lado latinoamericano y del desinterés por el europeo (López, 2023)². **Un diálogo político más fluido, relaciones comerciales e inversiones más intensas y una cooperación renovada constituyen los ejes de esta nueva asociación, que deberá consolidarse e impulsarse en los próximos años. En todo caso, el año 2023 quedará marcado como el de la recuperación de la cooperación birregional.**

La Cumbre permitió el fortalecimiento de las relaciones políticas, facilitando el diálogo político al más alto nivel, así como el refrendo al impulso a los acuerdos comerciales y políticos que están marcando la nueva etapa. Además, la Cumbre sentó las bases de una relación que puede facilitar la mejora de la posición internacional de ambas regiones, amplificando su voz en el ámbito internacional. América Latina es un aliado natural para Europa por razones históricas y culturales y la UE ha sido el socio más estable y confiable que ha tenido la región, especialmente en momentos clave como el de la recuperación democrática y la promoción de la paz en las décadas de 1980 y 1990 o como socio de cooperación en el contexto de la graduación.

Finalmente, **la celebración de la Cumbre en sí misma trasladó un mensaje claro sobre la importancia de la cooperación internacional para enfrentar los desafíos globales**. Tanto Europa como América Latina enfrentan problemas globales y problemas similares, aunque con impacto muy distinto, como el cambio climático, las migraciones, la digitalización, la erosión democrática o la creciente desigualdad, por lo que se hace más necesario que nunca trabajar juntos para encontrar soluciones efectivas.

El reto actual se encuentra en dar continuidad al impulso que ha supuesto la Cumbre UE-CELAC y la Presidencia Española del Consejo. Para ello, potenciar de forma nítida una agenda común para esta nueva etapa e identificar los mecanismos idóneos para llevarlos a cabo constituyen los dos elementos clave para una cooperación birregional reforzada y efectiva.

Nuevos y viejos mecanismos para una nueva cooperación birregional

La cooperación constituye uno de los ejes fundamentales para avanzar hacia una asociación más intensa entre ambas regiones, que permita a ambas regiones afrontar un contexto internacional y global que les afecta, sin embargo, de forma muy distinta. En los últimos años se

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

Por contraste, **por el lado latinoamericano, la región ha seguido inmersa en un contexto de fragmentación y polarización política** que ha supuesto una crisis del multilateralismo que solo en los últimos años, con el reciente impulso a CELAC que han aportado México y la Argentina pre-Milei (Frankel, 2023), parece estar superándose. Esta fragmentación, con las limitaciones estructurales de la región para afrontar sus principales desafíos, ha impactado también a la cooperación intrarregional. Así, la cooperación sur-sur se ha visto paralizada y ralentizada (SEGIB, 2023) como consecuencia de la pandemia, pero también de una cierta fatiga. Por contraste, el triunfo de Lula en Brasil en octubre de 2022 y su liderazgo en la región permite avanzar hacia un nuevo multilateralismo al que se suman Petro y Boric especialmente favorable a la estrecha asociación con Europa.

La cooperación entre las dos regiones que se está impulsando se inserta en una nueva etapa de relaciones y de diálogo político birregional marcado por la recuperación de un cierto multilateralismo latinoamericano, fundamentalmente por la reactivación de la CELAC como foro de integración regional. La apuesta por el diálogo regional y por la interlocución euro-latinoamericana en bloque no deja de resultar una apuesta arriesgada tomando en consideración, por una parte, la ya mencionada fragmentación política latinoamericana pero también el énfasis de la nueva política de cooperación europea por la bilateralización. A esas dificultades se suman las relativas a la firma de los acuerdos comerciales de ámbito regional.

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

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

Temas nuevos y temas viejos en la nueva agenda de la cooperación birregional

La Hoja de Ruta acordada en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Buenos Aires en octubre de 2022 auguraba ya una agenda para una nueva etapa en la cooperación entre las dos regiones, que la Cumbre UE-CELAC de 2023 ha venido a confirmar y consolidar. **La agenda ambiental y la lucha contra el cambio climático, la transformación digital o un nuevo multilateralismo son algunos de los temas que marcan esta nueva etapa.** Por otra parte, **también se rescatan y consolidan viejos temas, asociados a valores tales como la defensa de los derechos humanos y la justicia, la democracia o la seguridad y la lucha contra el crimen organizado transnacional.**

En su despliegue, **esta agenda refleja importantes asimetrías, marcando el diferente impacto y relevancia de cada uno de estos temas en cada una de las regiones.** Porque las agendas de las dos regiones presentan diferencias importantes, aunque también elementos comunes y compartidos. Como ha puesto de manifiesto el reciente informe de la OEI (Rodríguez Pinzón, 2022), la agenda europea está marcada, en el contexto de la recuperación post-covid, por la cuestión ambiental, por la digitalización, el empleo y crecimiento sostenible, las migraciones y desplazamientos forzados, la gobernabilidad y desarrollo humano y la resiliencia, paz y seguridad (Rodríguez Pinzón, 2022: 19). Ese mismo informe establece que son los desafíos estructurales, especialmente la desigualdad, junto con la agenda digital, la agenda verde y la ciencia y la tecnología los asuntos que marcan la agenda latinoamericana (Rodríguez Pinzón, 2022: 15-16).

En todo caso, la nueva agenda birregional está marcada por algunos **desafíos globales que están afectando a ambas regiones. En este ámbito, emerge como tema clave el desafío ambiental y el cambio climático.** Así, la CELAC en la cumbre de Buenos Aires de enero del 2023, priorizó este asunto como eje de la economía del futuro en tanto la región es una de las más vulnerables al cambio climático y al deterioro medioambiental (López, 2023; Svampa, 2022). En este marco, los presidentes de la región pusieron el acento en el lugar de América Latina como «acreedor ambiental» y, por ende, en la necesidad de que exista algún tipo de financiamiento por parte de las naciones desarrolladas para que pueda darse un proceso de transición energética exitoso. También se destacó la importancia

de poner en marcha, en el mismo marco de la CELAC, el Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales. De igual forma, la Cumbre Iberoamericana recientemente celebrada en Santo Domingo ha situado este asunto como prioritario para la región, planteando una Carta Medioambiental para abordar de forma concertada los riesgos que conlleva el cambio climático para la región. Además, este tema constituye el eje prioritario de algunos de los gobiernos progresistas que han accedido al poder en el último año. Tanto Lula como Petro apuestan por situar la agenda verde como motor de su acción de gobierno, marcando con ello un giro copernicano respecto a las políticas de sus predecesores.

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

Ahora bien, **los intereses europeos en torno a las inversiones verdes pueden ir en sentido contrario a las posiciones de algunos gobiernos, actores y grupos políticos de América Latina** que reclaman la superación del modelo de desarrollo extractivista y de las tendencias de reprimarización a las que van asociadas la mayor parte de las inversiones externas. La apuesta europea por abordar y apoyar la transición verde en América Latina a través de las inversiones financieras que impulsa la estrategia Global Gateway genera serias dudas acerca de la superación de viejas inercias en la relación con la región y, especialmente, con sus recursos, máxime cuando algunos de ellos, como el litio, resultan esenciales para la transformación digital e industrial en marcha (Svampa, 2022).

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

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

Por otra parte, viejos temas pugnan por formar parte de una agenda de cooperación birregional renovada. Es el caso de la seguridad y la lucha contra el crimen organizado, las migraciones o el comercio birregional, que tienen impactos y dimensiones muy diferentes en cada región y en cada contexto.

En el primer caso, la UE promueve enfáticamente una asociación birregional en materia de justicia y seguridad. La creación del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI) con el apoyo de la UE y la firma de una Declaración Conjunta con 27 ministros del Interior de la UE en marzo de 2022 fueron hitos en este sentido. También es elocuente la referencia en la Declaración de la Cumbre al acuerdo a la prevención del tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) o a la labor del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-CELAC. Así mismo, la UE promueve seguir avanzado en la cooperación intrarregional e interregional en materia de gestión de fronteras y cooperación judicial y policial a través de los actuales programas de cooperación (EL PAcCTO, COPOLAD, o Eurofront) y sus sucesores, así como a través de la TEI regional sobre seguridad y justicia o de la TEI nacional en Colombia sobre la paz.

Desde la perspectiva latinoamericana se están poniendo en marcha políticas de muy distinto signo en torno a la inseguridad ciudadana y a las acciones del crimen organizado, diferencias que se corresponden con la fragmentación política existente en la región. Es bien elocuente el contraste entre las posiciones de militarización o de recuperación de la mano dura, más bien durísima, como las de El Salvador, con las políticas de seguridad humana de Colombia. Mientras en el primer caso, la política de control y represión del crimen se ha constituido ya en un “modelo” que pretenden emular otros grupos políticos, las opciones basadas en políticas de seguridad basadas en el respeto a los derechos humanos se ven acechadas por el impacto creciente del crimen organizado y por la ineficacia estatal. En este sentido, está resultando complejo perfilar este asunto de forma concertada en la agenda birregional, así como definir la posición europea respecto al tema, marcada, por una parte, por sus propios intereses de amenaza a su seguridad interna y, por otra, por los valores asociados al respeto a los derechos humanos. La ausencia de referencias a estos valores en el párrafo dedicado a la seguridad y la lucha contra la criminalidad organizada es bien sintomática de esta dificultad.

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

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

empoderamiento de las mujeres, de los jóvenes y de los pueblos originarios o la eliminación del trabajo infantil. Esta apuesta se complementa con TEI bilaterales como las que se están impulsando en Ecuador, Guatemala o México.

En lo que se refiere al eje social, la UE apuesta por la idea de la cohesión e inclusión social como eje de promoción del desarrollo y de la superación de las brechas sociales. Las TEI regionales sobre «Sociedades inclusivas», la continuación de programas regionales como Eurosocial y las TEI nacionales como la de reducción de las desigualdades en Paraguay o la de cohesión social en México, constituyen ejemplos valiosos de esta nueva cooperación.

También es relevante el tema del deterioro democrático, que es especialmente grave en algunas regiones como Centroamérica. Todos los países se ven afectados, de una u otra forma, por dificultades para la representación política, de erosión de los sistemas de rendición de cuentas y de control político, de instrumentalización de los poderes judiciales, de limitación de derechos y libertades o de presión de grupos políticos antidemocráticos que incluso han llegado a gobernar en países como Brasil (Ramos, 2022 y 2023). En ese sentido, la salida de gobiernos especialmente tóxicos como fue el de Bolsonaro (López, 2023) pudo haber facilitado las posibilidades para abordar este asunto de forma concertada, pero la realidad es que este tema constituye el principal eje de división para avanzar en una agenda de cooperación birregional (Frenkel, 2023), como pone de manifiesto la ausencia de apenas una referencia marginal al apoyo a la democracia en la Declaración de la Cumbre. Encontrar vías de consenso birregional en este tema parece una tarea hercúlea que solo será posible si se combina el compromiso férreo con los derechos y libertades con el diálogo franco en torno a las necesarias innovaciones y mejoras del modelo democrático, en tanto sistema que genera malestar entre la ciudadanía y que es cuestionado por parte de numerosos colectivos y grupos sociales. El reciente triunfo de Milei en Argentina es un buen reflejo de la contundencia de este malestar.

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

En contraste, **en América Latina cada vez está ganando mayores y mejores posiciones grupos políticos, especialmente de extrema derecha, que cuestionan el modelo democrático, sin rechazarlo de forma expresa, pero minándolo en cuanto alcanzan el poder.** El modelo democrático se ha convertido en cierta forma en un baluarte asociado, en términos geopolíticos, al área de influencia occidental y, en términos ideológicos, a los sectores progresistas moderados, lo que dificulta enormemente la generación del consenso requerido para su funcionamiento.

Por último, resulta de interés mencionar **la cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación como elemento recurrente pero clave también para una nueva agenda que debe responder a desafíos complejos que requieren cada vez más el aporte de la ciencia, la innovación y el conocimiento.** Las dos regiones constituyen espacios idóneos para avanzar en una

cooperación que presenta ventajas comparativas muy grandes frente a otras regiones: sistemas de educación superior y de ciencia y tecnología del mayor nivel, valores y cultura compartida y redes que nutre en buena medida esta relación. Con ello, la posibilidad de avanzar hacia sistemas mucho más integrados en educación superior, que favorezcan la movilidad académica, investigación conjunta o cooperación entre sistema de ciencia y tecnología, constituyen un elemento fundamental para nutrir la nueva cooperación. En este punto, la ampliación del Programa Erasmus+ a otras regiones constituye un elemento clave para reposicionar la cooperación en educación superior (Rodríguez Pinzón, 2022).

Instrumentos para una cooperación renovada

En primer lugar, **los cambios recientes en ambas regiones y a nivel global reclaman una asociación basada en el respeto mutuo y en la horizontalidad entre países y regiones**, con esquemas de relación multilateral o regional cuando sea posible en complementariedad con las asociaciones bilaterales. El multilateralismo, la integración regional, las alianzas de actores y las redes sectoriales constituyen algunos de los esquemas de asociación especialmente idóneos para esta nueva etapa, aunque su implementación y avance resulte también bastante complejo. **La horizontalidad, u otras geometrías variables, se hace posible a través de acciones innovadoras con participación de actores diversos, en niveles múltiples y en formatos flexibles. El uso intensivo del diálogo y la creación, difusión y transferencia de conocimiento son los recursos necesarios para impulsar este tipo de intervenciones.**

En segundo lugar, **los viejos principios de la solidaridad y del apoyo mutuo son esenciales también para esta nueva cooperación.** En este punto, resulta especialmente pertinente promover acciones de transferencia de conocimiento e innovación, asumiendo que las asimetrías en conocimiento científico o en innovación tecnológica constituyen, como siempre, rémoras a la recuperación post-covid y a la promoción del desarrollo sostenible inclusivo y justo. Esta afirmación pone el foco en la necesidad de impulsar la cooperación en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación. También la transferencia y creación conjunta de conocimiento es clave en el ámbito de las políticas, en la línea de la sólida experiencia de cooperación técnica pública desarrollada en la cooperación europea con la región latinoamericana o en la cooperación sur-sur (Ramos y Jung, 2020). En este sentido, resultan especialmente oportunos los instrumentos de concertación y convergencia regulatoria desplegados en redes y espacios regionales, de los que son buena muestra el Acuerdo de Escazú o la Agenda Digital Iberoamericana (Rodríguez Pinzón, 2022). El acervo regulatorio de la UE constituye, en este aspecto, un elemento positivo, aunque el dilema entre la imposición de los principios y valores europeos, muchos de ellos vinculados a viejos y nuevos derechos, y el respeto a las características propias de cada país y región está más vigente que nunca.

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

aprobación de la Agenda 2030 impulsó la integralidad de políticas como estrategia idónea para la implementación de los ODS, asumiendo no solo la coherencia sino también la confluencia de políticas como vía eficaz para impulsar el desarrollo. De acuerdo con este último planteamiento, los instrumentos más avanzados, como el representado por el instrumento *Global Europe*, han asumido especialmente la necesidad de potenciar el desarrollo a través de una combinación óptima de políticas, modalidades e instrumentos, entre ellas, la política exterior o la política de inversiones, todas ellas al servicio del fin último: el impulso a la Agenda 2030 y al desarrollo sostenible. El *blending* de instrumentos apoyado en el principio del *policy first* parecía la modalidad más idónea para esta nueva. Sin embargo, la primacía que está asumiendo la estrategia *Global Gateway*, olvidando el principio de *policy first*, está rompiendo este difícil equilibrio entre políticas, en lo que parece una vuelta atrás a fases ya muy superadas de políticas de cooperación supeditadas al desarrollo económico.

Conclusiones

La pertinencia de elevar el nivel de las relaciones UE-CELAC y de abrir un nuevo marco de cooperación entre las dos regiones sobre una agenda de interés común parece fuera de toda duda, sobre todo desde el lado europeo. **Una cooperación reforzada y renovada entre ambas regiones abre oportunidades para el posicionamiento global de ambas regiones en una coyuntura especialmente convulsa y de pugna entre potencias, para afrontar con mayores y mejores recursos los desafíos globales y comunes que ambas regiones enfrentan.** La agenda verde, la agenda digital, la recuperación post-covid o el deterioro democrático son solo algunos de estos desafíos que pueden definir la agenda de una cooperación más estrecha e innovadora.

Ahora bien, **la asociación entre ambas regiones presenta límites, dilemas y riesgos que no conviene pasar por alto.** Por una parte, por el lado europeo, este impulso a las relaciones va asociada a intereses específicos, que no son necesariamente compartidos ni consensuados. Por otra parte, ese impulso ha ido muy asociado a la voluntad política del gobierno español en el marco de la presidencia del Consejo de la UE. Queda por ver, seis meses después de celebrada la Cumbre UE-CELAC, el recorrido de este impulso.

También por el lado europeo constituye un riesgo asociar el impulso y refuerzo a las relaciones con América Latina con intereses muy concretos, tanto comerciales como de estrategia global, que además difícilmente revierten la realidad de unas relaciones debilitadas por años de abandono y olvido. El refuerzo de la cooperación va a requerir compromisos y recursos constantes, que contribuyan a redensificar redes e intercambios con la región en múltiples planos y **hacerlo a partir de una agenda de interés mutuo, no solo europeo y en el que primen los objetivos de desarrollo sostenible y no solo de desarrollo económico.**

Bibliografía

Comisión Europea (2020) *Communication on the Global EU response to COVID-19*, Bruselas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC001>

Comisión Europea (2021) *The Global Gateway*, Bruselas, https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/joint_communication_global_gateway.pdf

De la Cruz Prego, F., y Iribarren, I. (2022) "Gobernanza democrática en la nueva política de

cooperación al desarrollo de la Unión Europea” en *Revista de Fomento Social*, (304), 347-365.

Frenkel, A. (2023) “¿Qué pasó en la cumbre de la Celac? Entre el regreso de Brasil, las crisis y los desafíos geopolíticos” en *Nueva Sociedad*, enero, 28, <https://nuso.org/articulo/Celac-cumbre/>

López, J. (2023) “Construir la alianza: La Unión Europea y América Latina en 2023” en *El Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2023/01/23/construir-la-alianza-la-union-europea-y-america-latina-en-2023/>

Nieto, S. y Salinas, C. (2019) “América Latina bajo el enfoque del “desarrollo en transición”. Bases e implicaciones políticas” en Sanahuja, J.A. (ed.) *La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición*, pp. 61-92, Ed. Fundación Carolina y Fundación ICO, Madrid.

OCDE et al. (2022), *Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2f0c189-es>.

Ramos, M. (2022) *El apoyo de España a la gobernanza democrática en América Latina*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, <https://ucm.academia.edu/MARIALUISARAMOSROLLON/Books>

Ramos, M. y Alvarez, J. (2023) Control del poder judicial y erosión democrática en Centroamérica: los casos de Guatemala y El Salvador. *Documentos de Trabajo RED ICA*. 1, pp. 1 – 29. Red Iniciativa Centroamérica, 2023.

https://www.academia.edu/112856708/Control_del_poder_judicial_y_erosi%C3%B3n_democr%C3%A1tica_en_Centroam%C3%A9rica

Rodríguez Pinzón, E. M (2022) “Nueva agenda de cooperación Europa-América Latina. Prioridades estratégicas para la cooperación en Iberoamérica en materia de educación, innovación, cultura y transición ecológica”. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/nueva-agenda-de-cooperacion-iberoamerica-union-europea>

Sanahuja, J. A. (2021). Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global” en Mesa, M. (ed.) *Anuario Ceipaz 2020-2021*, Ed. Ceipaz, Madrid.

Sanahuja, J. A. (2022). La Unión Europea y América Latina en el interregno: autonomía estratégica, pacto verde y recuperación pospandemia. Documento Eurosocietal+. <https://eurosocietal.eu/wp-content/uploads/2022/05/UE-ALC-Sanahuja-Eurosocietal-2022.pdf>

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

Svampa, M. (2022) “Feminismos ecoterritoriales en América Latina. Entre la violencia patriarcal y extractivista y la interconexión con la naturaleza” en *Documentos de trabajo*, Fundación Carolina, Segunda época, nº 59.

Imagen de cabecera: El presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, junto a los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la cumbre Pool Unión Europea (2023). Foto: CC [Wikimedia Commons](#).

Notas

Fecha de creación

15/02/2024

Autor

Marisa Ramos

Nuevarevista.net