

América Latina y el Caribe frente a la III Cumbre UE-CELAC

Daniela Perrotta, Florencia Lagar, Gerardo Caetano, Leticia González y Nicolás Pose¹

El relanzamiento de la agenda birregional, entre la unidad y la diversidad

El próximo 17 de julio de 2023 tendrá lugar en Bruselas la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y la Unión Europea (UE). El encuentro reanudará un diálogo birregional estratégico, luego de ocho años de suspensión de Cumbres, en un contexto significativamente distinto. A nivel global, la guerra entre Rusia y Ucrania ha generado cambios en el comercio de alimentos, un crecimiento exponencial de los costos de la energía para Europa y la necesidad de acelerar su transición ecológica y digital. Para lograrlo, necesita materias críticas como el litio y el hidrógeno verde, cuya posesión se concentra en un 60% en Chile, Argentina y Bolivia. También el aumento de la influencia china incrementa las alternativas comerciales de América Latina (frente a las tradicionales negociaciones pendulares con Estados Unidos y Europa), en un momento de mayor tensión geopolítica entre Occidente y China.

Con todo, la Unión Europea ha sido el primer inversor en América Latina y el Caribe, su segundo socio comercial y su principal proveedor de fondos de cooperación internacional. En conjunto, ambas regiones representan el 14% de la población y el 21% del PBI global, más del 50% de la biodiversidad mundial, el 14% de la producción mundial de alimentos y el 45% del comercio internacional de productos agroalimentarios. Además, nuestros países defienden un sistema internacional basado en normas, y, juntos, representan a casi un tercio de los miembros de Naciones Unidas. Como el multilateralismo es un instrumento crucial para movilizar recursos y apoyos en pos de diferentes agendas temáticas de común acuerdo, esta afinidad refuerza la importancia de la próxima Cumbre y el surgimiento de una real oportunidad para establecer una agenda garantice beneficios mutuos.

En esa coyuntura, el Alto Representante y la Comisión Europea lanzaron el 7 de junio una Comunicación Conjunta para establecer una nueva y modernizada agenda para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. La asociación estratégica allí propuesta se enfoca en el establecimiento de un diálogo político reforzado, el estímulo a los intercambios comerciales, y el fomento de sociedades más sostenibles, justas e interconectadas. Para ello, ofrecen proveer inversiones sostenibles, marcos de financiación como mercados de bonos verdes, ampliación de cable de fibra óptica y otras medidas asociadas a la transformación ecológica y digital inclusiva. De

¹ Integrantes del Grupo de Trabajo CLACSO “Descentralizando las Relaciones Internacionales Latinoamericanas”.

cara a la guerra, y por la ausencia de una posición unificada sobre el tema, también se propone como eje la promoción de la paz y la seguridad, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la ayuda humanitaria.

Los vínculos de América Latina y el Caribe con la Unión Europea

La CELAC es un foro de concertación política creado en 2011 e integrado por 33 Estados. De ellos, 17 son latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela². Al ser un mecanismo de diálogo tan amplio y plural, se sustenta sobre la base de distintos espacios de integración ya existentes: el Mercosur, la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina, la Unión de Naciones Suramericanas, el Sistema de Integración Centroamericano y la Comunidad del Caribe. Por ese motivo, asume el desafío de generar articulaciones y convergencias, respetando las particularidades de cada país, para constituirse como la voz de la región frente al mundo.

Con ese objetivo, la búsqueda de consensos se concentra en áreas de interés compartidas como desarrollo social, educación, desarme nuclear, agricultura y alimentos, cultura, finanzas, energía y medio ambiente. Como contracara, la complejidad descripta implica también la existencia en simultáneo de acuerdos comerciales y políticos de distinto alcance entre la Unión Europea y subregiones o países de América Latina. Tal es el caso de los Acuerdos de Asociación de 2002 con Chile y 2013 con América Central, los de Asociación Estratégica de 2007 con Brasil y 2009 con México, y la firma de un acuerdo comercial multilateral con Perú y Colombia en 2013, al cual se adhirió Ecuador cuatro años después. En ese entramado se inserta el vínculo entre el Mercosur y la Unión Europea, quienes anunciaron en 2019, luego de dos décadas de negociaciones, un acuerdo político sobre el complejo capítulo comercial de su Acuerdo de Asociación. Un año después se alcanzó un acuerdo sobre el pilar político y de cooperación, menos controvertido y sujeto al debate público.

Desde entonces, la concreción efectiva de la Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, que depende de la ratificación de los 38 parlamentos nacionales y la posterior entrada en vigor, se ha visto paralizada. Como el acuerdo es mixto, requiere la aprobación europea de una gran cantidad de actores con poder de veto. Sumado a ello, incluso antes de finalizar la revisión legal y darle tratamiento legislativo, los parlamentos de Austria y Países Bajos manifestaron su oposición a un futura ratificación. La movilización de la ciudadanía europea por la cuestión ambiental también generó nuevos obstáculos; en particular, referidos a la Amazonía y la posibilidad de importar productos de zonas deforestadas ilegalmente de Brasil. Frente a esta situación, 15 Estados miembros de la UE han planteado la necesidad de agregar un protocolo adicional vinculante en materia de compromisos ambientales, poniendo en peligro los frágiles consensos alcanzados cuatro años atrás.

Frente a estos desafíos, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, visitó durante junio Argentina, Brasil, Chile y México para dialogar sobre la próxima Cumbre, reforzar la cooperación bilateral en sectores estratégicos, y dar un nuevo impulso al acuerdo entre el Mercosur

² En línea con el documento, consideramos al Caribe como el grupo de 16 naciones miembros del CARIFORUM, los cuales pertenecían al grupo ACP y hoy clasifican como Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

y la Unión Europea. En ese marco se lograron algunos consensos básicos en países como Argentina, para fomentar cadenas de valor sostenibles en materias primas, promoviendo, por ejemplo, la producción de baterías luego de la extracción del litio. Sin embargo, los países sudamericanos advirtieron sobre las consecuencias del Pacto Verde europeo y la intención de agregar un instrumento ambiental al texto del Acuerdo negociado. En ese sentido, exigieron que la normativa no se transforme en un medio de discriminación o restricción comercial encubierto, una política europea protecciónista que amplíe las obligaciones de los países sudamericanos y convierta su incumplimiento en sanciones.

Propuestas para próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC-UE

Considerando la necesidad de aumentar los márgenes de autonomía de ambas regiones en el contexto geopolítico y geoeconómico actual, teniendo en cuenta la presencia de profundos lazos y valores compartidos, e incorporando la acumulación histórica que suponen más de 20 años de negociaciones para la formación de un acuerdo de asociación interregional entre Mercosur y la Unión Europea, expresamos las siguientes consideraciones:

A) *Respecto del Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea*

La coyuntura actual presenta una oportunidad para la concreción de un Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea. Dicho esto, tal acuerdo no debe reducirse a un mero formato TLC, sino que debe desplegar los elementos de cooperación necesarios para que ambas partes, y no solo la de mayor desarrollo relativo, se beneficien de la asociación.

Relacionado con lo anterior, estimamos necesaria la introducción de mecanismos que promuevan transferencias tecnológicas y encadenamientos productivos con mayor participación de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). El acuerdo cuenta con un capítulo específico sobre pymes, que contempla distintas provisiones reseñadas que apuntan en este sentido. Sin embargo, la ausencia de compromisos legales y mecanismos específicos de ejecución contrastan con el *hard law* de las disposiciones comerciales del tratado. Por tanto, se sugiere establecer obligaciones concretas y respaldadas en el mecanismo de solución de diferencias que aseguren la implementación de mecanismos de transferencia tecnológica e involucramiento de las pymes regionales en las existentes y proyectadas cadenas de producción interregionales.

A su vez, compartimos la necesidad de avanzar conjuntamente en las llamadas tres transiciones, digital, social y ambiental. Dicho esto, advertimos que iniciativas unilaterales orientadas a la protección del medio ambiente, como el Impuesto Fronterizo sobre el Carbono o la Ley Anti Forestación aprobadas recientemente en la Unión Europea, pueden generar efectos adversos no deseados en terceros países, en especial aquellos de menor desarrollo relativo. Por lo tanto, llamamos a diseñar estas iniciativas en el marco del dialogo interregional y multilateral, así como a prever la introducción de mecanismos de cooperación que eviten que los costos de tales iniciativas recaigan sobre las poblaciones más vulnerables de los países de menor desarrollo relativo.

Consistente con esto, estimamos que las cláusulas laborales y ambientales incluidas en el Acuerdo de Asociación deben adoptar una perspectiva de promoción más que de penalización, de modo de contribuir a efectivas transiciones sociales y ambientales en ambas regiones sin dejar a nadie atrás. En esta línea, se propone desarrollar instrumentos de trabajo conjunto, que pueden adoptar la

forma de fondos atados a mejoras en el desempeño ambiental y/o social, así como preferencias adicionales que incentiven la elevación de los estándares de las partes.

Finalmente, saludamos la ausencia de un mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados en el acuerdo. Dicho esto, estimamos que la plataforma del acuerdo ofrece una oportunidad única para sustituir los tratados bilaterales de inversión (TBIs) vigentes entre países miembros de Mercosur y de Unión Europea por un arreglo de solución de diferencias en materia de inversiones interregional, cuyo acceso sea exclusivamente estatal. Los TBI, inicialmente diseñados para dar certezas y promover la inversión extranjera directa, no han cumplido sus propósitos, ya sea en términos de incrementar los flujos de inversión o en procura de establecer reglas claras que contemplen las necesidades de inversores y Estados. Por el contrario, alrededor de ellos se ha desarrollado una industria que busca obtener ganancias derivadas de costosos procesos legales y compensaciones dictadas por los tribunales arbitrales. Este fenómeno, constatado desde hace décadas por los países del Sur Global, se ha vuelto una realidad palpable en los países de la Unión Europea. Éstos, frente a la crisis energética causada por la guerra en Ucrania, sumada a la necesidad de transitar hacia modelos de producción de energía más sustentables, han constatado la necesidad de denunciar el Tratado sobre la Carta de la Energía, precisamente por su mecanismo de protección de inversiones. Así, estimamos que el acuerdo Mercosur – Unión Europea constituye una oportunidad para rediseñar este sistema, orientándolo hacia un mecanismo de acceso exclusivo estatal que otorgue certidumbres y, al mismo tiempo, asegure el espacio para las regulaciones nacionales necesarias.

B) Sobre la relación birregional CELAC – Unión Europea

Partiendo de concebir a la CELAC es un foro de concertación política, su importancia radica en poder generar un espacio de encuentro entre todos estos países a nivel continental y así, primero, erigir a la región como un actor frente a otros actores o foros (es decir, dotarla de capacidad de agencia para incidir, reformar, transformar); segundo, promover acciones de cooperación en diferentes temáticas estratégicas; tercero, tender hacia un espacio de integración (lo que implica, la creación de una institucionalidad específica, junto con políticas públicas regionales orientadas por metas comunes hacia las que se oriente el ejercicio del poder político). Sobre esto último, la CELAC se construye como instancia de diálogo político por sobre proyectos de integración regional ya existentes que han de fortalecerse, para, progresivamente –respetando autonomías y cuidando asimetrías- desplegar un espacio unificado de integración para América Latina y el Caribe. Este punto es central para encaminar estrategias graduales de convergencia, coordinación y/o articulación con esos espacios de integración subregional y multiactoral; ganando entonces en profundidad y amplitud.

Este reconocimiento nos permite pensar una agenda posible para la propia CELAC y, especialmente, para el relacionamiento con la Unión Europea, a saber:

1. *Construcción sobre experiencias en funcionamiento:* como dijimos, a partir del reconocimiento de las experiencias de integración y de cooperación temáticas existentes, articularlas y potenciarlas. El diálogo birregional tiene que reconocer las especificidades de las subregiones, para no generar mayores asimetrías y problemas donde ya las hay. Asimismo, este punto implica trabajar en agendas temáticas a partir de una dinámica de división del trabajo regional (por ejemplo, los temas vinculados a las políticas de ciencia, tecnología e innovación tienen mayor dinamismo a nivel

latinoamericano; mientras que otras temáticas, como agricultura familiar, educativas o sanitarias han tenido mayor gravitación y especificidad en las subregiones, ya sea nivel sudamericano como centroamericano y caribeño).

2. *Articular las dinámicas propias de la coyuntura con una mirada más integral de dimensión estratégica.* Esto implica reconocer que como espacio de concertación de múltiples actores, para ganar capacidad de agencia hay que llegar a mínimos comunes denominadores en temas sensibles o problemáticos, incluyendo poder apuntalar la construcción de una narrativa compartida. Ambas regiones han ratificado para sí mismas el lema “unidad en la diversidad”; en efecto es un lema muy potente para la construcción de sentidos y para encaminar acciones desde el mutuo acuerdo de diferentes. Consideramos también, que entre ambas regiones se puede construir un lema, también como marca identitaria y de hoja de ruta programática y pragmática, “unidad para la prosperidad”. Esto engloba, del lado de la CELAC, nuestra tradición política, movimentista e intelectual por una integración solidaria, con justicia social, inclusiva y orientada al desarrollo y la sustentabilidad; y tiene puntos de contactos con la narrativa originaria de la construcción de lo que es hoy la Unión Europea.
3. *A partir de lo anterior, es deseable pensar en la elaboración de un plan de trabajo birregional en torno a agendas concretas.* Esto se logra con la visibilización de temas urgentes y poco abordados al momento: ambiente, sanidad y salud, soberanía sanitaria; energía y transiciones energéticas; soberanía alimentaria; educación, ciencia, tecnología y cultura. Todos ejes de trabajo vinculados a las múltiples capas o dimensiones de la desigualdad, pero con tratamiento disímil al interior de cada región y entre las regiones. Se debe partir del reconocimiento de que son temas altamente contestados, donde ha de primar una lógica de derechos y justicia social. Para ello, es menester abordar la tensión y el malestar que generan posiciones disímiles frente a terceros que generan efectos centrífugos. Reafirmamos, pues, que no se construye región duradera ni relaciones entre regiones sostenibles sin abordar las diferencias de proyectos políticos. En este componente se ha de incluir miradas que tangencialmente se articulen sobre cómo abordar los relacionamientos que tienden a la desintegración (por ejemplo, en el actual escenario geopolítico frente a China y Estados Unidos).
4. *Reafirmar una narrativa común para la construcción del diálogo:* Paz, Democracia, Desarrollo, Autonomía e Igualdad son los valores compartidos que han de marcar el horizonte de trabajo. La integración es siempre una herramienta al servicio de un fin; es un instrumento para la mejora de las condiciones de vida y existencia.