



LA COOPERACIÓN REGIONAL ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA: UN VECTOR ESTRATÉGICO PARA LA AGENDA 2030

Regional Cooperation between Latin America and the European Union: A Strategic Driver for the 2030 Agenda

Guillermo Vergara Pérez

Collège d'Europe

Email: guillermo.vergara@coleurope.eu

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7122-5551>



Autor

El contexto mundial actual, sumido en la recuperación de las crisis derivadas de la pandemia COVID-19 y de la guerra en Ucrania, exige el replanteamiento de estrategias y prioridades para alcanzar los objetivos nacionales e internacionales, en particular los relacionados con los objetivos de la Agenda 2030. La respuesta a este escenario apuntala la idoneidad de los enfoques multilaterales, que parecen los únicos capaces de conseguir alianzas eficaces, sustentadas por valores e intereses compartidos y por un orden mundial basado en reglas, frente a planteamientos más restringidos. Como ejemplo de este enfoque, este trabajo reivindica la cooperación UE-América Latina y Caribe como un motor estratégico fundamental para impulsar la Agenda 2030 sin desatender los programas de transición —verde, digital, energética— en ambas regiones. Este motor solo será eficiente si, en todas las acciones de cooperación, se tiene muy presente la dimensión social.



Resumen

The current global context, in the midst of recovering from the crises resulting from the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine, calls for a rethink of strategies and priorities to achieve national and international goals, in particular those related to the 2030 Agenda goals. The response to this scenario supports the adequacy of multilateral approaches, which seem to be the only ones capable of achieving effective partnerships, underpinned by shared values and interests and a rules-based world order, as opposed to more restricted approaches. As an example of this approach, this paper claims EU-Latin America and the Caribbean cooperation as a fundamental strategic driver to promote the 2030 Agenda without neglecting the programmes of transition — green, digital, energy — in both regions. This driver will only be efficient if the social dimension is taken into account in all cooperation actions.



Abstract

Unión Europea; Mercosur; América Latina y Caribe; desarrollo sostenible; Agenda 2030; multilateralismo.



Key words

European Union; Mercosur; Latin American and the Caribbean; sustainable development; 2030 Agenda; multilateralism.

Recibido: 14/03/2023. Aceptado: 10/09/2023



Fechas

1. Introducción

El día después de la pandemia de COVID-19 ha dejado al descubierto un panorama internacional marcado por un nuevo contexto, donde los países más afectados y con menos protección institucional se han encontrado en una situación de debilidad económica y social superior a aquellos que mejor han confrontado las consecuencias de la pandemia.

Además, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha sacudido el tablero internacional, planteando un nuevo modelo autocrático en contraposición a las democracias liberales, con el apoyo implícito de una China que, poco a poco, se erige como socio prioritario de los países de renta media en su camino hacia el hegemon mundial.

En un mundo donde las relaciones internacionales cada vez se describen más por las discrepancias, las diferencias, la competitividad económica y la intimidación militar que por la cooperación, la UE y América Latina y Caribe (ALC) se perciben como dos valedores de un modelo asentado en el orden multilateral, la interdependencia económica y los derechos de sus ciudadanos.

Este artículo plantea las bondades de reforzar la cooperación entre ambas regiones para hacer frente de manera conjunta a los grandes retos actuales, agravados por las consecuencias de las crisis pospandemia. Además, esta relación podría tener un efecto *spillover* en otras áreas del mundo que también se enfrentan a la presión de las autocracias.

El alto representante y vicepresidente de la UE, Josep Borrell, destacaba en la última Cumbre Iberoamericana¹ que ambas regiones tienen que ser “socios fiables para hacer frente a los tres grandes problemas de nuestro mundo: el cambio climático —o, en general, los problemas del medioambiente—, la revolución tecnológica y la cohesión social”.

El alineamiento mostrado en dicha cumbre puede ser un anticipo de mayores acuerdos y de un impulso a la cumbre UE-CELAC², de julio de 2023, tras ocho años sin convocarse.

En esa línea, el objetivo de este trabajo es defender la importancia y oportunidad de una relación birregional guiada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, con particular atención a las dimensiones medioambiental y social y presentar el Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur como un potencial catalizador de compromisos entre ambas partes, tanto en materia comercial como social y medioambiental, coherentes con los ODS.

Para ello, se analizan los últimos informes anuales de desarrollo sostenible presentados por Naciones Unidas y otros organismos, explorando cómo la profundización de las relaciones entre ambas regiones puede reactivar la Agenda 2030 y servir como referente a otros actores.

El trabajo expone en primer lugar, el impacto global de la pandemia y, a continuación, la situación particular de ALC y la UE; seguidamente, se aborda el núcleo del estudio, resaltando los posibles beneficios derivados de una mayor cooperación birregional, con particular atención al Acuerdo de Asociación Mercosur-UE como uno de los principales vehículos para reforzar dicha cooperación. Esta propuesta se apoya en las oportunidades que ofrecen iniciativas como este Acuerdo, suscrito en 2019 y pendiente de ratificación, en cuanto instrumentos innovadores para afrontar conjuntamente desafíos como el cambio climático y las transiciones verde y

Este artículo plantea las bondades de reforzar la cooperación entre ambas regiones para hacer frente de manera conjunta a los grandes retos actuales, agravados por las consecuencias de las crisis pospandemia...

1 República Dominicana, 24 y 25 de marzo de 2023.

2 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

digital, alineándolos con los objetivos de la Agenda 2030. El potencial de este Acuerdo podría extenderse, a través de la CELAC, al conjunto de ALC. La actual presidencia española del Consejo de la UE ofrece una ventana de oportunidad para lograr su ratificación y activar este motor estratégico en las relaciones birregionales.

2. El impacto global de la crisis pospandemia en la Agenda 2030

La COVID-19 puso en jaque a los sistemas sanitarios de todo el mundo. Si bien el rápido intercambio de lecciones aprendidas en el ámbito de la salud y el fortalecimiento de la resiliencia de estos sistemas fueron una prioridad inmediata, pronto se vio el verdadero impacto del virus y la magnitud de sus efectos.

La crisis sanitaria fue seguida de una “corriente de resaca” que amenazó con llevarse por delante varias capas de la sociedad a través de crisis “colaterales”, de las que llevará tiempo recuperarse. Así, las familias y las economías de todo el mundo se vieron fuertemente golpeadas, especialmente en las naciones más pobres, que solo dedicaron algo menos del 1% del PIB para ayudar a aliviar el dolor económico, frente al 3% en los países en vías de desarrollo y al 10% en los más ricos (Kurbiel, 2021). Esta situación ha aumentado las desigualdades inter e intra-Estados: mientras las naciones más ricas ya están recuperando la situación previa a la pandemia, las más pobres aún luchan contra sus efectos, agravándose la brecha en términos de indicadores de igualdad y competitividad económica (Sachs et al., 2022).

Es significativo que los objetivos a medio y largo plazo acordados por la comunidad internacional en 2015, cristalizados en los ODS de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París para el Cambio Climático, se centraron en reforzar las tres dimensiones que luego se han visto más afectadas por los efectos de la pandemia: la economía, la sociedad y las personas, y el medioambiente.

El propio Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) reconoce que “de haber avanzado más rápidamente en la consecución de los ODS, el mundo hubiera estado mejor preparado frente a la COVID-19” (Gascueña, 2020). Sin embargo, la situación previa a la pandemia tampoco invitaba al optimismo en cuanto a conseguirlos en el plazo previsto, ni siquiera por los países mejor posicionados en los rankings —los nórdicos europeos—. Además, a menudo, los buenos resultados en los países ricos occidentales, produce efectos indirectos internacionales negativos que repercuten en economías menos avanzadas, en particular a través de un consumo no sostenible (Sachs et al., 2022, p. ix).

En 2021, la mayoría de los gobiernos ya contaba con planes de acción y estrategias para implementar los ODS, pero se apreciaba una falta de concurrencia entre el apoyo político manifestado y la efectiva integración de los Objetivos en las políticas públicas y en los presupuestos nacionales. Incluso entre los miembros del G-20, quienes acordaron canalizar las inversiones hacia los Estados menos favorecidos, los esfuerzos y compromisos políticos reales variaban significativamente (Sachs et al., 2022, pp. vii-x). Hoy, todo apunta a que los efectos de la pandemia dibujarán un punto de inflexión en la Agenda 2030, pero queda por dilucidar si ese viraje será hacia una reactivación de los esfuerzos por avanzar en los ODS o hacia una progresiva hibernación de estos que desemboque en su fracaso final.

La actual crisis poliédrica, que podría revertir casi una década de progreso, refuerza el convencimiento de que la comunidad internacional debe recuperar los objetivos a largo plazo una

Se aborda el núcleo del estudio, resaltando los posibles beneficios derivados de una mayor cooperación birregional, con particular atención al Acuerdo de Asociación Mercosur-UE

vez superado el *shock* inicial de la pandemia. Este *shock* evidencia los errores cometidos y la necesidad de corregirlos, pero también genera oportunidades para buscar soluciones nuevas y apostar por modelos distintos. Es comprensible la preocupación de los gobernantes por lo más próximo e inmediato, pero el carácter multipolar y global de las relaciones internacionales y comerciales, así como la llegada de crisis nuevas, como la guerra en Ucrania, obligan a atender también objetivos globales a largo plazo, que permitan no solo enfrentar futuras crisis, sino también prevenirlas y mitigar sus efectos.

Este enfoque será ineficaz si no se aplica a través de soluciones multilaterales, que posibiliten diálogos complejos entre actores muy diversos. En este punto, hay que subrayar que, además de las dimensiones económica, social y medioambiental, los ODS incluyen una cuarta dimensión: la relacionada con la creación de “alianzas para lograr los objetivos”, recogida en el ODS 17 a modo de colofón, que vendría a respaldar el enfoque multilateral.

El contexto pospandemia, de recursos financieros limitados, pone de relieve la necesidad de un plan global de financiación de los ODS, en el que deberían tener un papel más relevante los países del G20, y, particularmente, los miembros del G7. Sin una cooperación técnica y diplomática y sin una financiación adaptada a la realidad de los Estados menos desarrollados, el avance en los ODS no será posible. Avanzar a velocidades muy distintas podría desencadenar nuevas crisis, de las que los países más desarrollados no se verían exentos. Aunque la mayor parte de la comunidad internacional apoya decididamente los ODS, el carácter cortoplacista de las actuaciones para paliar los efectos más directos de la pandemia podría derivar en nuevos discursos iliberales que presenten la Agenda 2030 a la ciudadanía como un instrumento que limita sus libertades y aumenta sus obligaciones, mientras favorece a algunas grandes empresas y sectores.

Así las cosas, lo más lógico sería apostar por alianzas entre Estados que, por encima de sus posibles asimetrías, compartan objetivos, valores y una visión global del mundo. Desde esta perspectiva, las relaciones entre la UE y ALC podrían servir como un vector de fuerzas para impulsar la reactivación de los ODS a nivel regional y también global. La existencia de diversos procesos de integración latinoamericanos simultáneos; el avance en acuerdos de asociación (de la UE con Mercosur, Chile, México) que incluyen cláusulas vinculadas a la Agenda 2030, o la apuesta de la mayoría de estos Estados por modelos democráticos sugieren que el fortalecimiento de esta relación podría ser un instrumento relevante para reactivar la Agenda 2030 en el contexto pospandemia.

3. La situación pospandemia en América Latina y el Caribe

“Estructuras de protección social débiles, sistemas de salud fragmentados y profundas desigualdades” (Naciones Unidas, 2020): ese era el panorama que, de manera no uniforme, presentaba el conjunto de ALC antes del inicio de la pandemia.

Si bien las tasas de pobreza en la región no eran tan desorbitadas como en otras zonas del mundo, el carácter primordialmente informal de su economía, junto a la reprimarización de esta en la última fase de su crecimiento, la mala asignación de recursos, una arquitectura financiera poco eficiente y la debilidad institucional, colocaban a ALC en una situación de especial vulnerabilidad ante un fenómeno como el COVID-19 (Ayuso, 2020). De acuerdo con las estima-

La crisis sanitaria fue seguida de una “comiente de resaca” que amenazó con llevarse por delante varias capas de la sociedad a través de crisis “colaterales”, de las que llevará tiempo recuperarse

ciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta situación llevaría a 215 millones de personas (casi el 35% de la población) a una situación de pobreza extrema (Gascuña, 2020). Obviamente, esta situación no afecta solo a la economía, sino que tiene implicaciones sociales, medioambientales y políticas, poniendo a ALC en una posición de mucha debilidad a la hora de afrontar la recuperación pospandemia. Parece claro que se necesita una transformación del modelo de desarrollo de la región, y que el carácter transversal de la Agenda 2030 podría ayudar a conducir esa renovación.

Como expone Ayuso (2022), para superar esta situación, agravada por la inflación, la depreciación de las monedas locales y los déficits fiscales es fundamental que los recursos financieros regionales sean suficientes, sin perder de vista que ALC es la región más endeudada del mundo en desarrollo, con una deuda externa del 77,6%. Por ello, una recuperación transformadora requeriría tasas de inversión que incluyesen recursos financieros internacionales, así como inversión privada. En este sentido, los últimos datos aportados por la CEPAL invitan al optimismo, ya que muestran que, frente a la caída del 12% de la IED respecto a la de 2021 registrada en el resto del mundo, ALC registró un incremento del 55,2%, muy centrado en el sector servicios y en los recursos naturales (CEPAL, 2023).

A las ya mencionadas consecuencias, se une la incertidumbre sobre las repercusiones que la guerra en Ucrania pueda tener en la región. La posibilidad de una economía mundial menos globalizada también pone en riesgo la rápida recuperación pospandemia. A priori, un mercado latinoamericano de 650 millones de habitantes podría ser un buen escudo ante la ralentización de la economía mundial; sin embargo, la falta de integración regional dificulta la creación de cadenas de valor basadas en proveedores locales de bienes y servicios, que podrían beneficiar a las pequeñas empresas y colectivos más desfavorecidos, incluyendo las mujeres.

En este escenario, los ODS se presentan como compatibles y potenciadores de una recuperación transformadora, acorde con un desarrollo sostenible que incluya un enfoque multidimensional. Ese enfoque requeriría una acción concertada multilateral que permita a la región “acceder a fondos para financiar las políticas de transformación económica y social necesarias para alcanzar los ODS” (Ayuso, 2022).

4. La situación pospandemia en la Unión Europea

La UE presenta una situación muy diferente a la de la región latinoamericana, pues, en comparación con el resto del mundo, el impacto de la COVID-19 en Europa ha sido menor, gracias en parte a los fuertes estabilizadores automáticos y a las políticas dirigidas a proteger la economía y las personas. A la hora de afrontar las consecuencias de la pandemia, los ODS, reflejados en los valores europeos, han sido una guía fundamental para orientar las políticas internas y la acción internacional de la Unión (Sustainable Development Solutions Network, 2021). Además, la preeminencia de la agenda social, según la cual las transiciones verde y digital, claves en la recuperación, debían ir de la mano de la superación de los retos sociales, ha permitido un avance más igualitario y una salida de la crisis más justa entre los ciudadanos europeos que entre los latinoamericanos o de otras regiones (Christie, 2022).

Pese a que la UE sigue enfrentando numerosos retos, a menudo relacionados con las diferencias entre Estados miembros, los ODS se mantienen como guía de su proceso de toma de decisiones interno. Este apego a los valores de la Agenda 2030, unido a la aplicación de complejos

Una recuperación transformadora requeriría tasas de inversión que incluyesen recursos financieros internacionales, así como inversión privada

procesos legislativos y políticos para abordar desafíos exigentes, puede ser una fórmula útil para los países de renta media con procesos de integración poco desarrollados.

El desempeño europeo reviste aún más importancia si se tiene en cuenta que, en términos generales, los países del G20 son menos ambiciosos que otros a la hora de integrar los ODS en procesos políticos clave. En particular, la vinculación de los presupuestos con los ODS y el desarrollo de indicadores nacionales han sido los puntos más débiles de este conjunto de países (Sachs et al., 2022, p. 40). Esta situación podría revertirse si administraciones como las de EEUU y Brasil alinearan sus posiciones con las de la diplomacia europea, y lideran la consecución de los ODS en procesos multilaterales clave, gracias, en parte, a su capacidad de mirar más allá del cortoplacismo, como ha ocurrido en la gestión de la pandemia de COVID-19.

Pero no todo es positivo en la actuación europea, que, indirectamente, puede inducir graves perjuicios para otros actores. De acuerdo con la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN), “el consumo de bienes y servicios en la UE provoca deforestación e impactos ambientales en el extranjero”, afectando particularmente a las cadenas de suministro internacionales en países con normas laborales deficientes, en detrimento, sobre todo, de los grupos sociales más vulnerables. En este sentido, algunos modelos de consumo no sostenibles en Europa podrían relacionarse con el incremento de accidentes laborales o con el aumento de las emisiones de CO₂ en países productores no europeos. Sin paliar los grandes efectos indirectos negativos de la UE, no será posible lograr una recuperación pospandémica sostenible a escala mundial. Por otra parte, de acuerdo con el Informe para el Desarrollo Sostenible en Europa en 2022, si bien la UE se encuentra “en camino de alcanzar dos tercios de los objetivos marcados en los ODS, otro tercio muestra un progreso insuficiente” (Sustainable Development Solutions Network, 2021).

En un mundo multipolar, parece claro que los países más avanzados necesitarán reforzar las fórmulas de acceso a la financiación e inversión internacionales para el cumplimiento de los ODS, con el fin de involucrar y atraer a otros actores con menor desempeño, en particular, a los que se ven afectados por actuaciones como las de la UE. La solidaridad interna que la UE ha mostrado para superar la pandemia a través, por ejemplo, de programas como *Next Generation EU* podría sentar un buen precedente para aplicar esa solidaridad a nivel internacional, con el objetivo de afrontar retos conjuntos, especialmente, con aquellos socios más alineados con los valores europeos. El coste de futuras crisis podría ser muy superior a las inversiones que se realicen en el corto plazo, las cuales podrían no ser tan elevadas como se piensa, si van acompañados de una mayor cooperación técnica, que permita a los países receptores impulsar y liderar por sí mismos sus recuperaciones internas (Ayuso, 2022; Sustainable Development Solutions Network, 2021).

5. La cooperación regional América Latina y Caribe-UE frente a los desafíos de la Agenda 2030

Al impacto de la pandemia de COVID-19 se unen las consecuencias de la guerra en Ucrania, que están repercutiendo en el precio de los alimentos y de la energía, y, consecuentemente, en la inflación. Todos estos retos son compartidos por ALC y la UE, que, en general, los afrontan con una óptica similar y con un relativo alineamiento en la esfera internacional, particularmente a la hora de reclamar el fin de la guerra y el respeto a la integridad territorial.

Precisamente, la guerra en Ucrania ha hecho que la UE reactive su atención hacia ALC, una zona donde la influencia de Rusia y China no ha dejado de aumentar en los últimos años, en

En un mundo multipolar, parece claro que los países más avanzados necesitarán reforzar las fórmulas de acceso a la financiación e inversión internacionales para el cumplimiento de los ODS

busca del apoyo diplomático de los países de la región y del acceso a sus materias primas. Esta estrategia de acercamiento ha convertido a China en el segundo socio comercial de la región latinoamericana, solo por detrás de los Estados Unidos, en detrimento de la UE. La presencia china aumenta gracias a sus inversiones en infraestructuras y a su pretendido principio de no injerencia en los procesos políticos locales.

La creciente fragmentación geopolítica (Occidente vs. Oriente) del comercio mundial expone a los países de ALC a diferentes grados de riesgo en función del nivel de sus relaciones comerciales con cada bloque. En este escenario, “para la mayoría de los países de ALC una mayor integración con la UE podría ser una vía para compensar gran parte de las pérdidas derivadas de una fragmentación del comercio” (Banco de España, 2023).

En estos momentos, el nuevo Acuerdo Marco Avanzado con Chile (concluido en diciembre de 2022), la modernización del acuerdo de asociación con México, y el acuerdo de asociación con Mercosur (pendiente de ratificación) son algunos signos del renovado interés europeo por recuperar su posición privilegiada en el diálogo con ALC más allá del comercio sostenible entendido también como vehículo de valores democráticos, no necesariamente presentes en las relaciones con Estados autocráticos. Al mismo tiempo, la UE, dentro del marco de las transiciones verde y digital, está desarrollando a nivel interno varias regulaciones y herramientas para fortalecer la coherencia de sus políticas y garantizar la sostenibilidad de las cadenas de suministro, condiciones esenciales para evitar efectos indirectos negativos en la búsqueda europea de los objetivos de la Agenda 2030 (Urpilainen, 2022).

En este contexto, tanto la UE como los países latinoamericanos, cuya voz común se viene expresando a través de la CELAC, aspiran a que la futura relación birregional se base en un principio de igualdad, sin imposiciones de ningún lado, configurando una asociación renovada que incluya un compromiso conjunto a todos los niveles y que tenga en cuenta los impactos del consumo de cada país sobre los demás (Urpilainen, 2022). Para avanzar en esa dirección, una de las principales áreas que deben acometerse es la cooperación técnica, que, como mencionábamos antes, tendría una importancia decisiva, junto a un aumento de la financiación, para que los países más ricos, no solo cumplan con sus compromisos, sino que ayuden a los demás a alcanzar los suyos por sí mismos.

En el lado europeo, la Comisión ya ha anunciado que, para este fin, se apoyará fuertemente en el instrumento *Global Gateway*, como marco para seguir desarrollando la asociación con ALC a través del impulso a los “vínculos e inversiones sostenibles y verdes en los ámbitos digital, energético y del transporte” y del refuerzo de los sistemas de salud, educación e investigación (Urpilainen, 2022).

En el lado latinoamericano, concretamente en Brasil, la llegada al poder del presidente Lula da Silva apuntala el ciclo de giro de ALC hacia la izquierda: esta circunstancia podría impulsar una diplomacia internacional verde por parte de ambos bloques más favorable a los grandes acuerdos multilaterales para el desarrollo sostenible y a la promoción de los intereses geopolíticos de ambas regiones, que, asociadas, podrían reforzar su liderazgo a nivel global. Si así fuera, este comportamiento vendría a confirmar que, entre las lecciones extraídas de la pandemia, no podría faltar la necesidad de fortalecer los procesos multilaterales como factor clave para alcanzar los ODS.

Al hablar de las relaciones ALC-UE, parece imprescindible subrayar el carácter central y transversal de las cuestiones medioambientales. América Latina y Caribe es la región del mundo con mayor biodiversidad y cuenta con los mayores sumideros de CO₂, no solo en el Amazonas, sino

La UE como los países latinoamericanos, cuya voz común se viene expresando a través de la CELAC, aspiran a que la futura relación birregional se base en un principio de igualdad

también en otras regiones geográficas como el Cerrado brasileño o las selvas centroamericanas. Además, posee las mayores reservas de agua dulce del mundo, así como de numerosos minerales y materias primas críticas.

Sin embargo, de acuerdo con el Climate Action Tracker (Sachs et al., 2022, p. 43), no se está haciendo lo suficiente a nivel internacional para lograr los objetivos medioambientales establecidos en el Acuerdo de París. La región latinoamericana debería ser considerada como una zona primordial para alcanzar estos objetivos y, en consecuencia, como destinataria preferente de la ayuda internacional en este ámbito. En ese sentido, los países del G20/G7 y, en particular, la UE, deberían asumir un rol fundamental en la generación y la gestión de los fondos asignados a este fin.

La dimensión medioambiental podría servir “eje vertebrador” para los demás ODS en la región y en el mundo, pues la población latinoamericana, en particular, ha demostrado una intensa conexión con la naturaleza como instrumento para alcanzar la cohesión social y dinamizar diversos sectores económicos. Además, el ámbito rural, uno de los más afectados por los efectos de las crisis, muestra una gran sensibilidad hacia las cuestiones medioambientales.

La UE, que ya es uno de los principales actores cofinanciadores de iniciativas en ALC, tiene que consolidarse como un socio importante para la región, dada su experiencia en cooperación con países de renta media y su apuesta por acompañar sus transiciones verde y digital. Principios comunes a ambas sociedades, como la búsqueda de la igualdad y la inclusión social, podrían situarla en una posición más favorable que la de otros actores como, por ejemplo, China. Más allá de la necesaria movilización de recursos, ambas regiones comparten también objetivos contenidos en los ODS y coinciden en una visión de igualdad y complementariedad en sus relaciones.

Involucrar a sectores locales o subregionales podría también ser clave en el avance hacia objetivos comunes (Sachs et al., 2022, p. 46)³, dado el alto grado de experiencia de la UE en políticas descentralizadas.

Involucrar a sectores locales o subregionales podría también ser clave en el avance hacia objetivos comunes, dado el alto grado de experiencia de la UE en políticas descentralizadas

6. El Acuerdo UE-Mercosur como referente de una asociación estratégica entre América Latina y Caribe y la UE

El Mercosur (nacido en 1991) es, tal vez, uno de los procesos de integración más resilientes de la región latinoamericana y caribeña; pese a su estancamiento en el estadio de “unión aduanera imperfecta”, sus cuatro Estados miembros —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— han alcanzado cotas de asociación importantes y superado los vaivenes ideológicos que tan a menudo han dado al traste con otras organizaciones de integración latinoamericanas.

En junio de 2019, se firmó el Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE. Este acuerdo generó una gran expectación, ya que supuso la conclusión de veinte años de negociaciones entre ambos bloques. Sin entrar en detalles sobre el contenido del Acuerdo, hay que recordar que este va más allá del ámbito estrictamente comercial, pues incluye un importante capítulo centrado en el comercio y el desarrollo sostenible.

³ La OCDE estima que 105 de las 169 metas de los ODS no se alcanzarán sin la suficiente participación de los gobiernos subnacionales.

De ser ratificado, supondría la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo, con aproximadamente 800 millones de consumidores y casi un 25% del PIB mundial. Sin embargo, en 2023 el Acuerdo aún sigue sin estar ratificado. Pese a que en el Mercosur también existen voces contrarias a su ratificación, las mayores dificultades para hacerlo provienen de países europeos con un importante sector agroalimentario, tales como Francia, Polonia, Países Bajos, Irlanda o Bélgica. Este grupo de países, liderados por Francia, considera que el nivel de ambición del Acuerdo en materia medioambiental es insuficiente, al no haber mecanismos de garantía robustos.

Las discrepancias en materia medioambiental hicieron que poco después de la firma del acuerdo ya se plantease la inclusión de un documento anexo para introducir una “cláusula de instrumento adicional”, un recurso disponible en la legislación europea para desbloquear el capítulo de desarrollo sostenible. Este instrumento permitiría la ratificación del pilar comercial del acuerdo por el Parlamento Europeo, sin necesidad de ser ratificado por los 27 parlamentos nacionales ni de reabrir el grueso del texto firmado. No obstante, el documento aún no se ha hecho público ni Francia ha tomado una posición firme (Leali, Gijs y Aarup, 2023).

Pese a la incertidumbre en las posiciones de los Estados revisionistas, los cambios que se están produciendo en la situación geopolítica mundial podrían ayudar a desbloquear el acuerdo, ya que, tanto el impacto de la COVID-19 como el de la guerra en Ucrania, hacen que ALC y la UE busquen una mayor autonomía para evitar la extrema dependencia de socios que las puedan condicionar. Para el bloque sudamericano, además de las ventajas comerciales, el acuerdo podría suponer un espaldarazo decisivo a su proceso de integración y contribuiría a dar un impulso global a los ODS de la Agenda 2030.

En ese sentido, el ciclo político en el que parece encontrarse Sudamérica podría ayudar a alinear los objetivos a ambos lados del Atlántico. Tras la presidencia de Bolsonaro en Brasil, la nueva agenda de Lula da Silva parece más compatible con la de la UE en cuanto a su apuesta por el multilateralismo, la autonomía estratégica y el desarrollo sostenible, asumiendo la protección de la Amazonía como núcleo de la política medioambiental (Vilanova, 2023).

De esta forma, a la capacidad para potenciar las relaciones comerciales (Leonel, 2023; Malamud y Steinberg, 2019, p. 3)⁴, se uniría la capacidad del Acuerdo de Asociación para avanzar en la protección del medioambiente y contribuir a la sostenibilidad medioambiental (Vergara, 2020) y al fortalecimiento de los valores compartidos por ALC y la UE.

El Acuerdo podría convertirse así en una “palanca clave para modernizar la matriz productiva regional y acelerar la transición verde, facilitando la transferencia de tecnologías y promoviendo cadenas de valor sostenibles a través de la cooperación europea”. Asimismo, si se confirmara como primer acuerdo suscrito entre dos grandes bloques regionales, ayudaría a Mercosur a salir de su eventual estancamiento y de su situación periférica en el contexto global (Vilanova, 2023).

Por otro lado, la creciente interrelación entre la política comercial y la medioambiental podría encontrar en el Acuerdo de Asociación un instrumento para promover políticas conjuntas que puedan servir de referente y estímulo a la hora de intensificar las relaciones bilaterales o subregionales entre otros países latinoamericanos y caribeños.

El Acuerdo podría convertirse así en una “palanca clave para modernizar la matriz productiva regional y acelerar la transición verde”

⁴ El potencial de incremento del comercio es muy importante considerando que el acuerdo podría aumentar el PIB en un 0,1% anual hasta el 2032 para la UE, y en un 0,3% en el Mercosur. Según un estudio de la Universidad de Manchester, realizado en 2008 a petición de la UE, la firma del Tratado permitiría incrementar el PIB de Argentina un 0,5%; el de Brasil, un 1,5%; el de Uruguay, un 2,1% y el de Paraguay, hasta un 10%. Por su parte, la mejora del PIB europeo sería del 0,1% en el caso de una apertura comercial completa.

La inclusión de un compromiso ineludible con la lucha contra el cambio climático se ha convertido en una constante en los acuerdos de la UE (Malamud y Steinberg, 2019, p. 4). El acuerdo con el Mercosur podría servir como máximo exponente de esta premisa y como estímulo a los países sudamericanos para aplicar estándares similares en sus futuros acuerdos comerciales.

Este punto de vista ha quedado recogido en la Nueva Agenda para las Relaciones de la UE con ALC, al afirmar que “La región [de ALC] es clave para alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales mundiales” y que “para alcanzar estos objetivos, la UE y ALC deben reforzar su asociación en el ámbito de la transición ecológica”.

Asimismo, si bien es cierto que la aplicación del acuerdo no estará exenta de nuevos retos y dificultades, tales como el desarrollo de herramientas para compensar a los menos favorecidos por los acuerdos de liberalización comercial, también pondría de manifiesto que la UE es el actor que más decididamente está liderando esta defensa de las instituciones de cooperación económica, tanto a nivel multilateral (con la propuesta de reforma de la OMC) como preferencial (Malamud y Steinberg, 2019, p. 5).

7. La oportunidad de la presidencia española de la UE

A pesar del potencial de mejora en las capacidades medioambientales de los países del Mercosur y de la UE derivado del Acuerdo de Asociación, este no será efectivo si no se gestionan eficazmente los riesgos que existen para los sectores agrícola y ganaderos europeos, los cuales, unidos a los efectos de otras reivindicaciones mercosureñas, suponen el principal escollo para la ratificación por parte europea. Desde la UE, será necesario, no solo el apoyo de las instituciones europeas, sino también el de cada uno de los parlamentos nacionales, a menos de que se opte por un modelo de implementación parcial del acuerdo, que pondría de manifiesto un relativo fracaso o retroceso de las negociaciones.

Por el lado de la Comisión Europea, su presidente, Ursula von der Leyen, destacaba recientemente el compromiso con el acuerdo y su esperanza en que las negociaciones para limar los puntos críticos puedan llegar a buen puerto en 2023 (Dinatale, 2023).

En ese contexto, la Comisión ha anunciado un paquete financiero de medidas de acompañamiento para el sector agrícola en Europa, que podría

[...] representar hasta 1000 millones de euros y transformarse en ayudas para el almacenamiento si los precios se ven afectados, en fondos accesibles a los productores de carne bovina y en financiación para promover la carne bovina en el mercado interior e internacional. (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2023)

Asimismo, pese a las contradicciones dentro del progresismo latinoamericano, la llegada al poder de Lula da Silva ha aumentado las expectativas de avanzar en las negociaciones por parte del grupo sudamericano (Malamud, 2023; Malamud y Steinberg, 2019). Esta eventual disposición de los miembros del Mercosur aumenta, a priori, los riesgos para la UE asociados a no alcanzar un acuerdo, de lo que podrían beneficiarse otros actores, como China, quien continúa extendiendo sus relaciones con la región en torno al foro CELAC-China.

Precisamente, la CELAC se configura como una organización clave para avanzar en una aproximación más global entre ALC y la UE, ya que es el único foro que reúne a todos los países latinoamericanos y caribeños. La celebración de la Cumbre CELAC-UE manifiesta el interés

Ursula von der Leyen, destacaba recientemente el compromiso con el acuerdo y su esperanza en que las negociaciones para limar los puntos críticos puedan llegar a buen puerto en 2023

por conciliar las posturas de ambas regiones, no solo en materia comercial, sino también en los principales puntos de la agenda internacional, incluyendo el desarrollo de los ODS en un contexto marcado por la recuperación pospandemia, la invasión rusa de Ucrania, el desarrollo del 5G y 6G o la transición energética.

Esta Cumbre ha coincidido con el comienzo de la presidencia semestral española del Consejo de la UE, hecho que invita al optimismo dado el peso de las relaciones con ALC en la acción exterior de nuestro país. La presidencia del Consejo implica que España “marcará el paso” en el impulso a las políticas y prioridades europeas, incluyendo el ámbito exterior de la Unión.

Hay que recordar que España —y también Portugal— siempre ha sido el adalid europeo a la hora de profundizar las relaciones con ALC, con independencia del color político de sus gobiernos. Los impulsos para relanzar las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Mercosur en 2010 y la búsqueda de apoyos entre los socios europeos son ejemplos del papel preeminente de España a la hora de incentivar el interés por esta región dentro del bloque europeo.

La reciente gira del canciller alemán por Sudamérica, incluyendo los países del Mercosur (Argentina y Brasil), podría ayudar también a otros países como Francia a convencerse de los beneficios del acuerdo de asociación o, al menos, de la necesidad de renovar la alianza con ALC, subrayando su “importancia estratégica” para la UE (Sparrow, 2023).

No obstante, la ventana de oportunidad durará poco, pues no es previsible que Bélgica o Hungría, cuyas presidencias del Consejo seguirán a la española, avancen con las mismas prioridades en política exterior. Además, el panorama político latinoamericano también podría modificarse como consecuencia de un nuevo ciclo electoral.

En definitiva, el éxito o fracaso de las negociaciones para ratificar el Acuerdo de Asociación Mercosur-UE dependerá de la capacidad para aunar los intereses conjuntos de ambas regiones y para contemplar el *momentum* como una gran oportunidad estratégica y un avance importante en la aplicación de soluciones multilaterales a los grandes desafíos actuales y futuros. Para lograrlo, los principios de la Agenda 2030 y la referencia a los ODS podrían ser el pilar sobre el que se apoye la diplomacia de ambas partes, ya que son ampliamente compartidos, refuerzan los procesos de asociación interregional y dan coherencia a los programas de transición en curso.

8. Conclusiones

Las crisis de la COVID-19 y la guerra en Ucrania han obstaculizado el avance global hacia la realización de los ODS establecidos en la Agenda 2030, evidenciando notables disparidades en los logros entre las distintas regiones.

Aunque la UE ha demostrado un desempeño positivo en la integración de los ODS en procesos políticos clave, lo que ha facilitado la recuperación pospandémica, es poco probable que pueda alcanzarlos en los plazos acordados. En el actual contexto multipolar, su consecución no podrá lograrse de forma aislada o descoordinada, sino a través de alianzas interregionales.

Coincidiendo con la presidencia española del Consejo de la UE, las relaciones bilaterales entre ALC y la UE han entrado en una nueva etapa en 2023, con la revitalización de las cumbres CELAC-UE, en base a una relación de igualdad y al reconocimiento mutuo de valores compartidos. La convergencia de los intereses de ambas regiones en torno a objetivos estrechamente ligados a los ODS puede impulsar los avances hacia su consecución y ser un estímulo para otras

La ventana de oportunidad durará poco, pues no es previsible que Bélgica o Hungría, cuyas presidencias del Consejo seguirán a la española, avancen con las mismas prioridades en política exterior

regiones del mundo. En este contexto, los Acuerdos de Asociación, como el del Mercosur con la UE, se convierten en instrumentos con un gran potencial para apoyar este compromiso. En la ratificación y puesta en práctica de estos acuerdos puede estar el éxito o fracaso de la Agenda 2030, en un contexto geopolítico mundial fragmentado, donde el multilateralismo sigue siendo objeto de debate y cuestionamiento.

Referencias

- Ayuso, A. (2022, abril). *América Latina en el escenario pospandemia: reactivación y financiación de la Agenda 2030* [CIDOB briefings, n.º 39]. CIDOB. https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/america_latina_en_el_escenario_pospandemia_reactivacion_y_financiacion_de_la_agenda_2030
- Banco de España (2023, 10 de febrero). Los vínculos comerciales de América Latina y el Caribe ante los riesgos de fragmentación geopolítica global [Boletín Económico 2023/T1, Artículo 13]. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/T1/Fich/be2301-art13.pdf>
- CEPAL. (2022). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y Caribe 2023* [Informe periódico]. <https://hdl.handle.net/11362/48978>
- Christie, R. (2022). Renovar Europa aprovechando la recuperación pospandemia. En F. Fàbregues y O. Farrés (coords.), *Anuario Internacional CIDOB 2022: claves para interpretar la agenda global* (pp. 195-204). CIBOB. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_internacional_cidob/anuario_internacional_cidob_2022
- De Ruba, L. (2023, 23 de febrero). ¿Qué pasó con el Acuerdo Mercosur-Unión Europea? *United Explanations*. <https://www.unitedexplanations.org/2023/02/23/que-paso-con-el-acuerdo-mercosur-union-europea/>
- Dinatale, M. (2023, 8 de marzo). Acuerdo UE - Mercosur: la cláusula especial que podría destrabar un conflicto. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/acuerdo-union-europea-mercosur-la-clausula-especial-que-podria-destrabar-un-conflicto/>
- Gascueña, D. (2020, 26 de agosto). El doble reto de los ODS tras la crisis de la COVID-19. *BBVA Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.bbva.com/es/el-doble-reto-de-los-ods-tras-la-crisis-de-la-covid-19/>
- Kurbiel, L. (2021, 26 de enero). Invirtiendo en los ODS en un mundo post-COVID. *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. <https://unsdg.un.org/es/latest/blog/invirtiendo-en-los-ods-en-un-mundo-post-covid>
- Leali, G., Gijs, C. y Aarup, S. A. (2023, 6 de marzo). EU hopes Macron will budge on Latin American trade deal. *Político*. <https://www.politico.eu/article/france-resistance-eu-latam-trade-emmanuel-macron-home-stretch/>
- Malamud, C. (2023, 8 de febrero). CELAC y UE: en la búsqueda del mecanismo idóneo para potenciar la relación birregional. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/celac-y-ue-en-la-busqueda-del-mecanismo-idoneo-para-potenciar-la-relacion-birregional/>
- Malamud, C. y Steinberg, F. (2019). El acuerdo UE-Mercosur: ¿Quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo? *Análisis del Real Instituto* [ARI 78/2019]. Real Instituto

Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-acuerdo-ue-mercosur-quien-gana-quien-pierde-y-que-significa-el-acuerdo/>

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. (2023, 30 de marzo). Proyecto de acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: preguntas y respuestas. *Francia Diplomacia*. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/diplomacia-economica/politica-comercial-del-gobierno/proyecto-de-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-preguntas-y-respuestas/>

Naciones Unidas. (2020). *Informe: El impacto de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://unsdg.un.org/es/resources/resumen-de-politicas-el-impacto-de-la-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>

Sachs, Jeffrey D., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G. y Woelm, F. (2022). *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009210058>

Sparrow, T. (2023, 1 de febrero). Qué busca el canciller alemán en su gira por Suramérica. *France24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230128-qu%C3%A9-busca-el-canciller-alem%C3%A1n-en-su-gira-por-sudam%C3%A9rica>

Sustainable Development Solutions Network. (2021, 14 de diciembre). Comunicado de prensa: Informe sobre el desarrollo sostenible en Europa 2021. <https://www.sdgindex.org/static/news/2021-12-14-esdr2021-press-release/spanish-pr.pdf>

Urpilainen, J. (2022, 27 de julio). Relancemos la asociación entre la UE y América Latina y el Caribe. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2022-07-27/relancemos-la-asociacion-entre-la-ue-y-america-latina-y-el-caribe.html>

Vergara Pérez, G. (2020). *The contribution of the EU- Mercosur Association Agreement to environmental sustainability. An approach based on the improvement capability paradigm* (Tesis). College of Europe, Bruges. <https://coleurope.on.worldcat.org/oclc/1193156071>

Vilanova, N. (2023, 27 de enero). El acuerdo UE - Mercosur: una asignatura para aprobar en 2023. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/26/opinion/1674740796_049111.html