

247
MARZO
2021

CLAVES PARA REACTIVAR LA ASOCIACIÓN UE-CELAC Y ENCAUZAR LA GLOBALIZACIÓN DEL FUTURO

Anna Ayuso, investigadora sénior, CIDOB
[@AyusoAnna](#)

Este estudio está basado en las reflexiones surgidas del encuentro «La UE y la CELAC, transformando la asociación para la globalización del futuro», celebrado el 4 de febrero de 2021 en el marco de los «Diálogos de Política Exterior», actividad organizada por CIDOB y subvencionada por la Secretaría de Estado de la España Global, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

En un contexto de transformación de la naturaleza de la globalización, las relaciones entre la UE y la CELAC necesitan buscar nuevos caminos para su reactivación, teniendo en cuenta no solo las consecuencias de la pandemia, sino también el establecimiento de las bases para un desarrollo que sea consistente con la Agenda 2030 e impulse la transición energética y tecnológica. El interregionalismo vigente requiere una reconceptualización y una alineación con la agenda global de fortalecimiento del multilateralismo y reforma del sistema de las Naciones Unidas.

Además de una movilización de recursos sin precedentes, se necesitarán herramientas de cooperación diseñadas para impulsar las transformaciones estructurales precisas para el cambio de paradigma de producción y consumo, que rompa con los patrones de desigualdad y violencia estructural que la crisis del COVID-19 ha puesto aún más en evidencia. Esto debe ir acompañado de instrumentos regulatorios que favorezcan la creación de regímenes internacionales basados en normas y valores compartidos.

La asociación estratégica birregional UE-CELAC vigente y en renovación debe convertirse en un instrumento para contribuir a la gobernanza regional y global, desde una convergencia normativa y el establecimiento de mecanismos de seguimiento con participación social y alineados con los ODS.

La asociación estratégica birregional entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ha ido perdiendo dinamismo de forma progresiva desde la última década a causa de múltiples factores. Mientras algunos de ellos son cambios sistémicos globales que afectan a los equilibrios geopolíticos, como la emergencia de China y la competencia con Estados Unidos; otros, o bien se corresponden a situaciones que parecen coyunturales, como la pandemia del COVID-19, pero que en realidad no han hecho más que acelerar procesos y tendencias previos, como la digitalización o la desigualdad, o bien responden a dinámicas regionales pero con efectos transregionales, como las crisis de los procesos de integración o la polarización política y el populismo que, en grado y formas distintos, se han dado en ambas regiones. Ante las tensiones crecientes por dinámicas de conflicto que están aflorando entre las grandes potencias, la cooperación interregional UE-CELAC debe revitalizarse y apostar por la generación de alianzas que respondan a los retos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en ámbitos clave para la gobernanza global y que pivoten en torno a las necesidades presentes y futuras de la población de ambos lados del Atlántico.

Uno de los principales obstáculos para la mejora de dichas relaciones son las asimetrías y desequilibrios existentes, por la heterogeneidad de situaciones que se dan entre las dos regiones, pero también dentro del continente americano, lo cual hace imposible un tratamiento uniforme para el conjunto de la región. Este desequilibrio se ha agravado ante el actual contexto de redefinición del orden global, en el cual se está redimensionando el rol de los actores inter-

nacionales que, como la UE y los países de América Latina y el Caribe, buscan un posicionamiento estratégico que les permita el mayor espacio posible de autonomía y, al tiempo, reducir su vulnerabilidad ante la creciente interdependencia global. Una respuesta a estos retos sería definir asociaciones estratégicas de geometría variable y flexible con otros actores. En este sentido, el fortalecimiento de la alianza UE-CELAC podría ser parte de esa respuesta y contribuir a la gobernanza global con posiciones asertivas para el establecimiento de las prioridades de la agenda de desarrollo sostenible, evitando un repliegue defensivo que solo agravaría las asimetrías de poder.

Cuando se valora el pasado de las relaciones UE-CELAC, se suelen mencionar los numerosos vínculos históricos, económicos y sociales y destacar los valores comunes. Sin embargo, para una cooperación exitosa, ello no es suficiente si no se concreta en objetivos comunes específicos. En un contexto plagado de incertidumbre como el actual, es necesario buscar

El fortalecimiento de la alianza UE-CELAC es una vía para ganar autonomía y contribuir a la gobernanza global con posiciones asertivas para el establecimiento de las prioridades de la agenda de desarrollo sostenible, evitando un repliegue defensivo.

nuevos caminos que reactiven esta asociación, que no solo hagan frente a los efectos negativos de la pandemia, sino que establezcan las bases para un desarrollo que sea consistente con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 e impulsen definitivamente la transición energética hacia una economía descarbonizada y una transición tecnológica inclusiva.

Los estragos de la crisis sanitaria y económica provocada por la COVID-19 han puesto en centro del tablero la necesidad de más y mejor cooperación sanitaria y de movilizar recursos para hacer frente a las necesidades del corto plazo. Pero, además, han puesto en evidencia que la reconstrucción debe hacerse con la vista enfocada hacia el futuro, no a una vuelta al pasado, y buscar nuevas respuestas para no repetir errores, creando oportunidades que atiendan las necesidades de las generaciones venideras. Las transformaciones que exige la Agenda de los ODS requerirán la movilización de ingentes recursos financieros, tecnológicos y humanos que sean canalizados a través de una cooperación internacional que supere los obstáculos burocráticos, políticos y financieros que se han manifestado durante la pandemia. Teniendo

en cuenta este momento de transformación de la propia naturaleza de la globalización –con cambios en la composición y flujo de los intercambios–, el regionalismo y el interregionalismo que han caracterizado la relación entre la UE y la CELAC requieren una reconceptualización y su alineación con la agenda global, ayudando a la consolidación de regímenes internacionales que fortalezcan un multilateralismo basado en reglas y valores compartidos.

En este contexto, este estudio analiza las oportunidades que se presentan para establecer alianzas estratégicas en torno a algunos grandes retos que deberían estar en centro de la asociación UE-CELAC a fin de establecer una agenda transformadora que incida en objetivos mutuamente convenidos y adaptados a las respectivas capacidades. Una agenda basada en unos diagnósticos certeros de los retos y las capacidades en ambas regiones, con una priorización de los objetivos alineándolos con la Agenda 2030 y unos instrumentos adecuados a dichas metas. Esto se debe hacer tra-

bajando con un enfoque multinivel, en estrecha colaboración con los organismos internacionales con competencias en cada uno de los sectores e incluyendo actores locales y una amplia participación de agentes de la sociedad civil. Los temas propuestos en ningún caso agotan la agenda birregional, pero son imprescindibles para impulsar una acción transformadora que tenga en la innovación y la inclusión sus ejes orientadores.

Hacia un futuro más verde y sostenible

La emergencia del cambio climático como reto global ya figuraba entre las prioridades urgentes de la agenda internacional antes de que estallara la pandemia, siendo una parte esencial de la Agenda 2030. Lejos de perder vigencia, todos los planes de recuperación económica y social incorporan la transición verde como motor para la creación de empleo. En el caso de la Unión Europea, el **Plan de Acción del Pacto Verde** pretende impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, la restauración de la biodiversidad y la reducción de la contaminación de acuerdo a los objetivos climáticos del Acuerdo de París (2016), a fin de convertirse en el primer continente neutro en emisiones de carbono para el año 2050. Con esta finalidad, se han establecido instrumentos financieros para la inversión y un **Mecanismo para una Transición Justa** (MTJ) para las regiones más afectadas. Esta acción interna debe complementarse con una estrategia internacional, no solo en los foros internacionales, como la próxima **COP26**, a celebrar en noviembre 2021, sino también en los programas de cooperación interregional.

La región de la CELAC, por su parte, es una de las más golpeadas por los **efectos del cambio climático**, especialmente el área de América Central y el Caribe. Para enfrentarlo, se necesitan transformaciones profundas en el paradigma de desarrollo y eso requiere de políticas para sectores estratégicos que reduzcan emisiones y creen empleo. Esos sectores incluyen las energías renovables no convencionales, la economía circular y el reciclaje, una gestión urbanística más sostenible y la reducción de la contaminación, todo lo cual precisa de grandes inversiones. Al respecto, la UE ha sido uno de los principales inversionistas en la región, pero está siendo desplazada por China, que ya la había superado en el plano comercial. Es difícil que la UE pueda competir en términos cuantitativos, pero sí podría hacerlo en términos cualitativos, incorporando los objetivos de la **Agenda Verde** y la **Agenda Azul** en las relaciones con la región de forma coherente y alineada con los ODS. Ello implica varios desafíos.

En primer lugar, facilitar la transferencia de tecnología para superar el patrón extractivista. En el sector de la energía, las empresas europeas pueden contribuir a hacer un cambio en la matriz energética en favor de las renovables para tener una mayor diversificación invirtiendo en plantas de energías alternativas. Las inversiones también pueden contribuir a superar el modelo extractivo de explotación de los recursos energéticos y generar nuevas capacidades productivas. Por ejemplo, la **riqueza en litio** de la región es una oportunidad para desarrollar la industria de baterías que facilite el almacenamiento y el uso de las energías no convencionales. Otro sector estratégico para la reducción de las emisiones es la industria automotriz, que va a necesitar una reconversión, tanto en Europa como en América Latina, lo que puede hacerse mediante acuerdos de cooperación tecnológica.

En este mismo plano de transferencia tecnológica, se puede fomentar la cooperación científica a través de planes como la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación (**JIRI**, por sus siglas en inglés), establecida en 2010 para la cooperación en ciencia y tecnología. Ello es fundamental para abordar cuestiones como la resiliencia y la lucha contra el cambio climático, en cuyo **proyecto de Hoja de Ruta estratégica 2021-2023** propone un enfoque estratégico en temas de salud, transición verde y transformación digital, pero también en cuestiones como la agricultura sostenible, la bioeconomía o la economía circular, además de los retos y oportunidades que ofrece el océano Atlántico, incluidos sus mares –como el Caribe–, para una ma-

yor cooperación entre los países que lo rodean mediante instrumentos como el Centro Internacional de Investigaciones del Atlántico (**Centro AIR**) o el proyecto **Mission Atlantic**, financiado por el programa Horizonte 2020.

Otro gran desafío en este ámbito es conseguir los recursos para invertir en las infraestructuras necesarias para garantizar el acceso a la seguridad energética sostenible para toda la población. Alineándose con los ODS, el programa **Euroclima+** ha sido el principal instrumento para apoyar las políticas de protección ambiental y de mitigación del cambio climático. Pero, además, la UE se ha comprometido con la cooperación multilateral con la CELAC y se espera que de cara a la **COOP26** se anuncien nuevos apoyos para iniciativas como el **Fondo Verde para el Clima** o la Agenda de Acción de Adaptación. También se barajan propuestas para la reconversión de deuda externa en políticas públicas destinadas a la lucha contra el cambio climático. Al respecto, la UE y la CELAC deberían usar los diálogos existentes para concertar posturas en las negociaciones multilaterales en cuestiones de interés

Es difícil que la UE pueda competir con las inversiones de China en América Latina en términos cuantitativos, pero sí podría hacerlo en términos cualitativos, incorporando los objetivos de la Agenda Verde y la Agenda Azul en las relaciones de forma coherente y alineada con los ODS.

común que movilicen recursos adicionales y se sumen a los del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Instrumento para Inversiones en América Latina (**LAIF**). La UE podría hacer un análisis del conjunto de recursos disponibles para la región en relación con la lucha contra el cambio climático y buscar su complementación con los fondos disponibles en otros organismos internacionales.

Por otro lado, la transición energética también precisa mejorar las medidas regulatorias, tanto internas como internacionales, que garanticen una mayor transparencia y aseguren el cumplimiento de las metas establecidas en el ámbito internacional en favor de la protección del medio ambiente. Así, iniciativas como el «Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe» (**Acuerdo de Escazú**), que entrará en vigor en abril de 2021, puede servir para establecer sinergias con el convenio sobre el «Acceso a la información, la participación del público y a la justicia en materia de medio ambiente» de la UE (**Convenio de Aarhus**) vigente desde el 30 de octubre de 2001, y contribuir a fortalecer un marco normativo global en favor de la aplicación del **Principio 10 de la**

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Estos acuerdos, al favorecer la transparencia, también son importantes para garantizar la **protección de los defensores de derechos humanos y ambientales** que sufren persecución en muchos países.

Otra forma de avanzar en el aspecto regulatorio es la inclusión de la dimensión de la sostenibilidad en los acuerdos de asociación, como los que se están negociando con México, Chile y Mercosur. De hecho, las cuestiones ambientales se han convertido en el principal escollo para la firma del Acuerdo UE-Mercosur y es lógico que generen preocupación y sean regula-

La transición energética precisa mejorar las medidas regulatorias, tanto internas como internacionales, que garanticen una mayor transparencia y aseguren el cumplimiento de las metas establecidas en el ámbito internacional en favor de la protección del medio ambiente.

das convenientemente. Sin embargo, dicho acuerdo y los demás aún pendientes deben ser vistos como una oportunidad para reforzar estándares internacionales de sostenibilidad y contribuir al cumplimiento de los compromisos globales mediante la cooperación internacional y la convergencia regulatoria acorde con el ODS 17. Esto puede hacerse con el establecimiento de medidas de seguimiento y la participación de entidades independientes de la sociedad civil.

Un reto adicional y no menor es la necesidad de desarrollar una nueva cultura ciudadana sobre el uso sostenible en la producción y consumo de energía. Para hacer el cambio hacia un futuro más verde, no solo se necesitará una transición productiva, sino también una transformación en la mentalidad de las personas y un consumo responsable, tal y como se recoge en el ODS 12. Por lo tanto, se debería fomentar la cooperación en concienciación ambiental en todos los niveles educativos, partiendo desde la escuela primaria hasta la universitaria, pero también con campañas dirigidas a la ciudadanía en general sobre los beneficios de los cambios necesarios y las consecuencias de no hacerlos a tiempo.

Hacia un futuro más tecnológico y conectado

La recuperación enfocada al futuro requiere, necesariamente, de una transformación productiva y formativa que incorpore la transición digital en todas las actividades. La COVID-19 ha acelerado este proceso y ha puesto de manifiesto brechas tecnológicas que van

a afectar a todos los ámbitos. El confinamiento sanitario obligó a un proceso acelerado de adaptación al teletrabajo, al teleaprendizaje y al comercio electrónico, pero ello se ha hecho a costa de ensanchar la brecha digital entre países, regiones, territorios y sectores sociales. También se ha evidenciado la dependencia tecnológica de empresas y países, por lo que nos enfrentamos a una competencia geopolítica en la tecnología 5G en la que es difícil elegir sin riesgos. La UE y América Latina deberían aliarse para evitar entrar en una dinámica de bloques en competición y destinar recursos adicionales para fomentar un acceso equitativo a toda la población, contribuir a la regulación del uso de las tecnologías y garantizar los derechos de las personas en el entorno digital.

La digitalización es un gran reto, pero también una oportunidad para dar un salto tecnológico basado en la innovación y abrir nuevas vías de cooperación interregional. La conectividad es un factor esencial para el intercambio de conocimientos y la mejora de la productividad en la era digital; por lo que es necesario reforzar los esfuerzos de las dos partes

por establecer una conexión de alta velocidad entre ambas regiones, como el cable submarino **ELLA-Link** del proyecto **BELLA**¹ o la infraestructura para reforzar la **Red CLARA** que une las redes de investigación y educación entre varios países de América Latina. Esto ofrece un potencial inmenso para impulsar la cooperación futura en materia tecnológica y afianzar los lazos con la Red Paneuropea **GÉANT** con la que se firmó un acuerdo de interconexión en 2018. Esta cooperación debería disponer de fondos específicos para proyectos conjuntos.

La promoción de la investigación conjunta, a través de la mencionada iniciativa JIRI –que ha consolidado un diálogo birregional en ciencia y tecnología– y el establecimiento de grupos de trabajo, y los programas de **Horizonte Europa**, son instrumentos fundamentales para avanzar en la creación de un Espacio Común de Investigación UE-CELAC, el cual ha sido avalado en las cumbres UE-CELAC y está incluido en el **Plan de Acción UE CELAC de Bruselas de 2015**. Una forma de progresar en esta línea sería trabajar más en una definición de prioridades de investigación de manera conjunta, las cuales tuvieran en cuenta las necesidades de los diversos países de la región y la heterogeneidad de sus recursos y capacidades. Se debe garantizar el acceso equitativo de todos los países de la región como elegibles a dichas convocatorias y combinarlas con otras iniciativas como las que se

1. Building Europe Link to Latin America (BELLA).

dan en otros ámbitos birregionales como el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), que cuenta ya con más de 35 años de historia. Además de aumentar la inversión en ciencia e investigación, habría que fomentar una ciencia abierta que fuera accesible a toda la comunidad científica. Al respecto, las tensiones en torno al acceso universal a las vacunas han reabierto el debate sobre los bienes públicos globales en materia de avances tecnológicos, y eso debe llevarse a los foros internacionales.

Pero las oportunidades en materias científicas también suponen retos para la inclusión social, como la reducción de la brecha digital que la COVID-19 ha desvelado. La mitad de la población de América Latina y el Caribe no ha podido acceder a actividades a distancia por falta de conectividad; una brecha tecnológica que afecta sobre todo a las grandes bolsas de trabajo informal, por lo que, para que estas puedan integrarse al nuevo mundo del trabajo mucho más tecnológico, es necesario impulsar, por un lado, programas de formación y, por el otro, el acceso a una conectividad asequible para toda la población, ya sea reduciendo los costes de acceso o incluso ofreciendo una canasta básica digital. Con la mejora de las infraestructuras, se debe facilitar el acceso a la red 5G y la coordinación transfronteriza mediante acuerdos bilaterales y regionales.

En este ámbito, también existen grandes retos regulatorios que deberían reflejarse en los acuerdos de asociación –como los de la UE con México, Chile y Mercosur ya referidos–, incorporando normas y cooperación técnica que permitieran inversión y un avance tecnológico mucho más rápido y con aporte de innovación. Una convergencia normativa en tecnología UE-CELAC favorecería además la generación de regímenes regulatorios internacionales más amplios, con una perspectiva que tenga en cuenta las asimetrías de desarrollo para llevarlas a los foros internacionales globales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con la nueva administración de Joe Biden en Estados Unidos, actualmente hay más espacio para el multilateralismo y plantear las cuestiones abiertas sobre el tratamiento a los gigantes tecnológicos y el peligro de los monopolios de las plataformas tecnológicas.

En este sentido, una colaboración más estrecha entre la UE y la CELAC permitiría afrontar mejor los riesgos que conllevan la introducción y el despliegue de

tecnologías digitales innovadoras. Otro aspecto importante a destacar es el tratamiento fiscal que se da a las transacciones de las grandes tecnológicas. En Europa ya se están introduciendo impuestos sobre determinados servicios digitales a las grandes corporaciones, y ello también es un debate abierto en América Latina, por lo que sería deseable impulsar grupos de trabajo que colaboraran en la definición de la normativa digital, la fiscalidad y la interoperabilidad de los sistemas en ambas regiones, facilitando un uso seguro y equitativo de las aplicaciones digitales.

La UE y América Latina deberían aliarse para evitar entrar en una dinámica de bloques en competición por el acceso a la tecnología y destinar recursos adicionales para fomentar un acceso equitativo a toda la población, contribuir a la regulación del uso de las tecnologías y garantizar los derechos de las personas en el entorno digital.

Hacia un futuro menos desigual y excluyente

La CELAC sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, y la COVID-19 –que ha afectado especialmente a los más pobres, las personas mayores y los marginados– ha dejado al descubierto carencias estructurales, como la informalidad, la falta de infraestructura sanitaria, los déficits habitacionales y de acceso a bienes básicos, como el agua, etc., así como la precariedad y la inseguridad en la que viven millones de personas que no hace mucho se consideraban clase media. Las políticas dirigidas a la lucha contra la desigualdad deberán ocupar un eje central de la agenda birregional, a fin de promover sociedades más inclusivas y adaptarse a los países de renta media que son mayoría en la región.

La salud y la educación son dos elementos claves para un cambio social en favor de una mayor igualdad, por lo que requieren políticas públicas más fuertes. Respecto a la salud, hay que apoyar los sistemas públicos de salud y garantizar el acceso universal a la sanidad como derecho; asimismo, el acceso al material sanitario, a los medicamentos y a las vacunas, y poder trabajar con instituciones multilaterales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), y regionales, como la Organización Panamericana de salud (OPS), para que el **Mecanismo COVAX** no solo sea un instrumento coyuntural, sino que sirva para planificar mecanismos permanentes de cooperación para hacer frente a otras crisis sanitarias.

En cuanto a la educación, se deben alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda 2030, en particular el ODS 4, que busca asegurar una educación equitativa y de calidad para todos. La pandemia ha afectado de forma patente a este sector, como ilustra un **informe** publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): el cierre de los centros escolares tendrá repercusiones negativas tanto en la calidad de los aprendizajes como en el incremento del abandono escolar, lo que, a su vez, reducirá las oportunidades de acceso al empleo de calidad, especialmente entre los jóvenes y las mujeres. Esto exige revertir la situación y recuperar lo antes

La pandemia ha visibilizado dos grandes desafíos: establecer una renta básica para atender a los más desfavorecidos y reducir la informalidad con la creación de empleo de calidad.

posible el regreso a las aulas de forma segura. Así, tras hacer un diagnóstico necesario sobre las deficiencias observadas, habrá que asignar recursos adicionales y priorizar a los sectores más vulnerables y afectados por el cierre escolar, además de planificar políticas educativas acordes a los retos, incluida la inserción digital. En el ámbito universitario, no cabe duda de que la política de becas para estudios superiores y los intercambios de docentes del **Programa Erasmus+** son una poderosa herramienta para fomentar equipos de investigación internacionales duraderos que reviertan en el conjunto de la sociedad, aunque aún queda por avanzar en la armonización de los sistemas de enseñanza superior que permita la movilidad y el reconocimiento de titulaciones de carácter interregional; circunstancia que implica el establecimiento de alianzas institucionales interregionales.

Otro tema que ha adquirido relevancia durante la pandemia es la precariedad de la población que trabaja en la informalidad, un fenómeno que afecta a **más del 50%** de la población que vive en la región. Con las medidas de confinamiento, esta situación se ha recrudecido y ha sido necesario recurrir a medidas de emergencia para garantizar un **ingreso básico** para los ciudadanos desempleados. A partir de esta experiencia, se plantean dos grandes desafíos: establecer una renta básica de forma permanente para atender a los más desfavorecidos y reducir la informalidad con la creación de empleo de calidad. Lo primero precisa de la implementación de reformas fiscales que amplíen la base tributaria y hagan sostenibles los sistemas de protección social: reforzando la lucha contra la evasión fiscal, que atenta contra la progresividad del sistema tributario, y adaptando el sistema a la economía digital, para que las empresas

tributen donde operan. Esto afecta, aunque en diferentes proporciones, tanto a la UE como a América Latina y el Caribe. Otra medida que contribuye a mejorar los ingresos tributarios –y los salarios y la productividad– es la formalización del empleo, pero ello requiere un apoyo financiero y normativo para la pequeña y mediana empresa, además de una formación profesional de calidad que prepare mano de obra cualificada. Al respecto, por ejemplo, el programa **EUROsocial+**, que lleva décadas en funcionamiento y termina su tercera fase en 2021, debe enfocar su futura reedición en las políticas públicas necesarias para la recuperación pospandemia, priorizando la creación de empleo de calidad, la protección social y las políticas de cuidado, tres de los grandes déficits observados durante la crisis del COVID-19.

Las políticas públicas necesitan una gestión de calidad y, para eso, se requiere una mayor eficiencia por parte de las administraciones, las cuales deben promover la digitalización de los servicios públicos y asegurar más

transparencia para reducir los **altos niveles de corrupción**. La Agenda 2030, con su sistema de metas e indicadores, sirve de guía para fortalecer la rendición de cuentas de las administraciones. Por este motivo, se hace imprescindible apoyar los esfuerzos del **Grupo de coordinación estadística para la Agenda 2030**, de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-CEPAL), para evaluar las consecuencias de la COVID-19 en la región y poder diseñar políticas y asignar los recursos disponibles allí donde más se necesiten.

Por último, no hay que olvidar la necesidad de fomentar una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, estableciendo un diálogo permanente con las organizaciones sociales y comunitarias para implicarlas en los programas de cooperación interregional. En este sentido, la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (**EU-LAC**) debe contribuir a fortalecer los vínculos interregionales de la sociedad civil, coordinándose de forma estrecha con los demás instrumentos de cooperación, especialmente del ámbito académico y cultural; y no solo se debería centrar en un intercambio de experiencias y aprendizajes entre países, sino en actuaciones concretas para hacer frente a estas desigualdades con resultados visibles.

Hacia un futuro con menos conflictos

Antes de la crisis del COVID-19, ya se había observado un incremento de la conflictividad social en varios países de ambos lados del Atlántico; pero fueron especialmente virulentas las **protestas** acontecidas en América Latina. Como consecuencias de las desigualdades estructurales, se ha debilitado la confianza en la demo-

cracia que, según **datos del Latinobarómetro**, ha descendido a menos del 50%, mientras que ha crecido la desafección hacia unas élites que son percibidas como ajenas a las necesidades reales de la población. Para fortalecer la institucionalidad democrática, por lo tanto, es preciso reforzar el Estado de derecho y la administración de justicia, así como facilitar vías institucionales para la gestión de los conflictos sociales de manera constructiva y no violenta. Las respuestas al incremento de la violencia han sido, en muchas ocasiones, la securitización de los espacios de convivencia, lo cual limita los derechos de la ciudadanía y erosiona la convivencia social. La militarización, lejos de ser una solución, forma parte del problema, que acaba atentando contra la protección de los derechos fundamentales.

Por otro lado, por los altos índices de violencia, América Central ha centrado la cooperación de la UE en los temas relacionados con la seguridad, apoyando la Estrategia de Seguridad Centroamericana (**ESCA**) desde su origen en 2007 y tratando de abordar la cooperación desde la óptica del vínculo entre seguridad y desarrollo, con un enfoque regional. El incremento del crimen organizado y su penetración en la economía y las instituciones son vistos como un peligro de carácter transnacional, por lo que precisa de soluciones conjuntas. La delincuencia organizada es una de las principales causas del alto **índice de homicidios** en la región y no solo tiene relación con el tráfico de drogas, sino que cada vez está más involucrada en la trata de personas y la organización de la migración hacia Estados Unidos.

De hecho, las estrategias para luchar contra el problema mundial de las drogas por parte de la UE y los países de América Latina y el Caribe muestran un alto grado de coincidencia en los objetivos, los cuales incluyen los siguientes aspectos relacionados: la búsqueda de una acción equilibrada entre las medidas de reducción de la oferta y la demanda, la necesaria protección de los derechos humanos y el Estado de derecho, o la vinculación de la lucha contra el narcotráfico con programas de desarrollo a medio y largo plazo. Sin embargo, en la práctica predominan los programas dirigidos a controlar y reprimir los flujos y, en cambio, existen dificultades para implementar programas de desarrollo que atiendan a las causas y consecuencias del fenómeno. En la actualidad, el cambio de política del presidente de Estados Unidos Joe Biden hacia la región ofrece una ventana de oportunidad para una mayor coordinación que permita recuperar el impulso para un tratamiento multidimensional de los problemas estructurales de la violencia y la seguridad. Sería oportuno, así, volver a plantear una conferencia internacional que fomente la cooperación para abordar la crisis multidimensional migratoria y de seguridad que sufre la región.

No obstante, un aspecto crucial es la falta de medios y la persistente debilidad institucional en muchos países; de ahí que sea necesario desarrollar capacidades institucionales que permitan disponer de más información y más recursos, así como una estrategia de cooperación internacional con una visión más global. En la actualidad, en materia de control de drogas, la UE colabora con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (**CICAD**) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del programa **COPOLAD**; asimismo, mediante el Mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas CELAC-UE, se refuerzan las capacidades nacionales

Las respuestas al incremento de la violencia han sido, en muchas ocasiones, la securitización de los espacios de convivencia, lo cual limita los derechos de la ciudadanía y erosiona la convivencia social.

en colaboración con el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (**OEDT**). Las acciones para reducir la oferta y fomentar las actividades de desarrollo alternativas se han llevado a cabo principalmente a través de programas realizados en colaboración con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (**UNODC**). Por su parte, la Oficina Europea de Policía (**Europol**) también colabora con **Ameripol** e **Interpol**. Y la Red Judicial Europea-**CRIMJUST** también tiene programas de colaboración con **Transparencia Internacional** e **Interpol**. Recientemente se ha creado el Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el crimen Transnacional Organizado (**EL PAcTO**) a fin de contribuir a reforzar el Estado de derecho y la seguridad ciudadana. Dentro de este programa, se ha anunciado la creación de un Instrumento de Documentación y Evaluación de la Amenaza en Latinoamérica (**IDEAL**) basado en un modelo adaptado del *Serious and Organised Crime Threat Assessment* (**SOCTA**) que realiza Europol.

Estas iniciativas muestran que existen muchos programas de cooperación en materia de seguridad y reducción del crimen internacional, pero en términos de resultados parecen poco eficaces, ya que deberían estar más integrados en un marco global y de largo plazo, menos fragmentado y reactivo. Un ejemplo interesante en esa dirección fue la iniciativa que se denominó «Programa ruta de la cocaína», creado en 2011 con el objetivo de coordinar –a partir de un conjunto de programas destinados a mejorar las sinergias en la lucha contra las redes criminales internacionales– las acciones de las fuerzas del orden y el poder judicial en las rutas que iban de las Américas a Europa a través de los países de África Occidental. Posteriormente se sustituyó por el Programa de Flujos Ilícitos Globales (**GIFP**), que busca luchar contra las rutas transregionales de la delincuencia organizada y trata de dar coherencia al conjunto de iniciativas preexistentes;

sin embargo, se hace necesaria una evaluación global del conjunto de programas y una visión estratégica, vinculada al ODS 16, que atienda a la identificación de las principales amenazas. El anuncio de la próxima creación de un Comité Latinoamericano de Seguridad Internacional (CLASI) de nivel ministerial impulsado dentro del proyecto de cooperación El PAcTO –e inspirado en la experiencia europea del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) creado en 2010– es una buena noticia, ya que permitirá tener un interlocutor regional para tratar de las cuestiones de seguridad desde una óptica más global.

Existen muchos programas de cooperación en materia de seguridad y reducción del crimen internacional, pero en términos de resultados parecen poco eficaces, ya que deberían estar más integrados en un marco global y de largo plazo, menos fragmentado y reactivo.

Con todo, dos pasos clave para construir políticas de largo recorrido son: a) dar mayor legitimidad a las decisiones tomadas y b) propiciar la participación de más actores en el diálogo, tanto en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo como en los aspectos que afectan a la seguridad de las personas, como jueces, policías, agentes de aduana, agencias tributarias, agencias de inteligencia, diputados, etc., pero también sanitarios, educadores, ONGD, bancos y el sector privado. Además, todos ellos deben implicarse en la prevención, detección y lucha contra la corrupción, la cual debilita las instituciones. Esto comporta mayor transparencia y facilita el seguimiento de los flujos financieros ilícitos asociados al crimen transnacional, para lo cual se necesita una acción mundial, tal y como se reclama en las metas 4 y 5 del ODS 16. Asimismo, la cooperación futura pide impulsar el debate sobre la necesidad de prevenir y detectar las amenazas híbridas relacionadas con los ciberataques, el terrorismo o las campañas de desinformación, las cuales debilitan la confianza en las instituciones y pueden generar mayor polarización e inestabilidad política.

Reflexiones finales: revitalizar el marco institucional birregional

La última **reunión ministerial de la UE y la CELAC** –mayoritariamente en formato virtual– promovida por la presidencia rotatoria de Alemania del Consejo de la UE, celebrada en Berlín el 14 de diciembre de 2020, trató de mostrar la voluntad de intensificar el diálogo para

dar un nuevo impulso a las relaciones birregionales, tras cinco años de ausencia de cumbres a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. En una coyuntura marcada por la COVID-19, los ministros recordaron la necesidad de reforzar la cooperación internacional y reiteraron el compromiso con la reforma y el fortalecimiento de la Organización de Naciones Unidas en el año de su 75 aniversario, reafirmando que la crisis era también una oportunidad para «reconstruir mejor» y por la vía marcada por la Agenda 2030.

Sin embargo, en un contexto de fuerte fragmentación del orden global, el fortalecimiento de la asociación estratégica requiere ir más allá de las relaciones puramente interregionales, ya que la relación UE-CELAC es una plataforma con capacidad de concertar y proyectar intereses compartidos también en la arena internacional. A pesar de las asimetrías inter e intrarregionales, se pueden forjar respuestas comunes que integren diferentes perspectivas con el objetivo compartido de impulsar una agenda de desarrollo más sostenible y equitativa. En los próximos años será necesario movilizar una importante cantidad de recursos para revertir los efectos de la COVID-19 en todo el mundo, y América Latina no puede quedar al margen. La región ha sido golpeada de manera muy particular, con consecuencias que la han hecho retroceder más de una década en algunos indicadores, como la pobreza. A pesar de integrar países de renta media, la pandemia ha evidenciado debilidades estructurales que hacen necesario el replanteamiento de la estrategia de cooperación de la UE en la región.

En la actualidad, existen ya una gran cantidad de programas de cooperación sobre desarrollo sostenible, intercambio científico y técnico, cohesión social o seguridad ciudadana, que han servido para mantener fuertes vínculos entre instituciones y actores diversos en ambas regiones. Sin embargo, es necesario una nueva orientación más estratégica, que se vuelque en los desafíos más importantes que comporta la transición verde y la revolución digital, y hacerlo desde una visión global alineada con las metas de la Agenda 2030. Se deben superar las divisiones políticas y el discurso de confrontación que han lastrado las relaciones, y conciliar los intereses diversos en una agenda asertiva que busque superar las rivalidades geopolíticas que les vienen impuestas. Es evidente que ni Europa ni América Latina pueden permanecer al margen de los cambios geopolíticos globales y no pueden conformarse con ser meros espectadores. Por este motivo, deben reforzar su alianza y ofrecer propuestas en los foros internacionales para afrontar los grandes retos del futuro, siguiendo un principio de flexibilidad y geometría variable en función de objetivos concretos.

Para transitar hacia un planeta más sostenible y equitativo, es necesario fortalecer las instituciones en todos los niveles, desde la local y nacional hasta lo regional e internacional. En el caso del interregionalismo UE-CELAC, este ha sido víctima de tensiones, polarización y dinámicas de fragmentación; sin embargo, mediante una cooperación reforzada, puede convertirse en un instrumento de reconstrucción inclusiva. Pero, para ello, es indispensable integrar a la sociedad civil como actor clave en el proyecto, a fin de lograr los cambios estructurales que exige una agenda de desarrollo sostenible y cumplir con los objetivos que esta propone. Mediante una cooperación efectiva, la UE y la CELAC pueden contribuir a dar forma a la globalización del futuro. Y aunque tengan una coincidencia de prioridades, necesitan también encontrar una coincidencia de voluntades, lo que solo se puede forjar mediante un diálogo inclusivo. Todo ello bien acompañado de instrumentos regulatorios que favorezcan la creación de regímenes internacionales basados en normas y valores compartidos.

Los acuerdos de asociación vigentes y en renovación, en definitiva, deben orientarse a contribuir a la gobernanza regional y global, mediante una convergencia normativa y el establecimiento de mecanismos de cooperación que integren una pluralidad de actores y contribuyan a impulsar una agenda de desarrollo transformadora.

Europa y América Latina deben reforzar su alianza y ofrecer propuestas en los foros internacionales para afrontar los grandes retos del futuro, siguiendo un principio de flexibilidad y geometría variable en función de objetivos concretos.