

Relaciones Birregionales



Fundación EU-LAC

Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

Coordinadores: Ernesto Jeger, Diego Durán Cruz, Bruno Theodoro Luciano



EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC



GRUPO DE PESQUISA VINCULADO À REPRI
OBSERVATÓRIO
REGIONALISMO

Fundación EU-LAC

Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

Coordinadores: Ernesto Jeger, Diego Durán Cruz, Bruno Theodoro Luciano

2022

FUNDACIÓN EU-LAC, 2022

Große Bleichen 35

20354 Hamburg, Germany

<https://eulacfoundation.org/es>

PUBLICADO POR:

Fundación EU-LAC

DISEÑO GRÁFICO: Virginia Scardino | <https://www.behance.net/virginiascardino>

ISBN: 978-3-949142-15-4

DOI: 10.12858/0422es

La presente edición fue producida por la Fundación EU-LAC. La Fundación es financiada por sus Miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania. Los conceptos vertidos en las presentaciones compiladas en esta edición son responsabilidad únicamente de las y los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, de sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación, siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para contactar a la Fundación vía correo electrónico: info@eulacfoundation.org



Federal Foreign Office

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	IV
INTRODUCCIÓN	VI
1. LAS RELACIONES TRANSOCEÁNICAS ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS: IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI Karina Lilia Pasquariello Mariano, Cairo Gabriel Borges Junqueira, Bárbara Carvalho Neves	1
2. HORIZONTES GEOPOLÍTICOS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE Gerardo Caetano Hargain, Diego Hernández Nilson	14
3. DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA Isabel Camisã, Bruno Theodoro Luciano	26
4. LA CRISIS CLIMÁTICA, UNA OPORTUNIDAD DE VERDADERA COLABORACIÓN ENTRE LATINOAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA Sandra Guzmán	42
5. EL PACTO VERDE Y LA NUEVA EUROPA GEOPOLÍTICA José Antonio Sanahuja	52
6. COMERCIO, SOSTENIBILIDAD Y DERROTERO DE LA NEGOCIACIÓN MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA Mariana Vazquez	65
7. DESARROLLO SOSTENIBLE Y COMERCIO: EL ACUERDO UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR Marcus Maurer de Salles, Regiane Nitsch Bressan	76
8. LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL EXTRANJERO POR LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Jan Wouters, Gustavo Müller	90
9. DEBATE SOBRE LOS PRINCIPALES RETOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EN LA UNIÓN EUROPEA Dina Sebastião, Samara Dantas Palmeira Guimarães	102

PRESENTACIÓN

La Fundación EU-LAC y el Observatorio del Regionalismo se complacen en presentar esta publicación que recoge una serie de contribuciones de personas expertas dedicadas al análisis de las relaciones entre Europa, América Latina y el Caribe desde una perspectiva de multilateralismo. Este libro es además la continuación de una serie de webinarios coorganizados por ambas entidades durante 2021, cuyas grabaciones están disponibles en: <https://www.youtube.com/c/Observat%C3%B3riodeRegionalismoODR>

El primer capítulo del libro, escrito por Karina Mariano, Cairo Junqueira y Bárbara Neves, se centra en las relaciones generales UE-ALC en tiempos tan difíciles. Teniendo en cuenta el turbulento escenario visto en ambas regiones, los autores reflexionaron sobre las siguientes preguntas: ¿Cómo han afectado los recientes desafíos geopolíticos, económicos, sanitarios y ambientales a las relaciones UE-ALC? ¿Cuál es la relevancia de la asociación birregional UE-ALC para abordar los problemas colectivos globales actuales? ¿Qué oportunidades se pueden identificar para las relaciones birregionales UE-ALC? ¿Qué deben hacer los países UE-ALC para aprovecharlas? ¿Se convertirán las futuras relaciones UE-ALC en más o menos una prioridad para ambos lados del Atlántico?

En la segunda parte del libro, Gerardo Caetano, Isabel Camisão y Bruno Luciano evalúan cómo las amenazas democráticas e iliberales han estado afectando tanto a la Unión Europea como a la región de América Latina y el Caribe, así como a las relaciones entre ambos, que tradicionalmente se han basado en normas compartidas como la democracia y el estado de derecho. Al hacerlo, los autores trataron de responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo está respondiendo la Unión Europea a estas amenazas democráticas? ¿Cuál es la eficacia del mecanismo de la UE en materia de estado de derecho? ¿Cómo puede la UE dar más voz a sus ciudadanos? ¿Cómo han respondido los gobiernos y la sociedad civil latinoamericanos a las rupturas democráticas y al ascenso de líderes iliberales en la región? ¿Cómo ha abordado la región casos concretos de crisis políticas, económicas y humanitarias como el que se vive en Venezuela? ¿Cómo han afectado estas desviaciones democráticas internas a sus asociaciones exteriores basadas en valores compartidos, como la asociación UE-ALC? ¿Pueden las actuales relaciones UE-ALC seguir contribuyendo a la defensa y promoción de la democracia en ambas regiones?

Los capítulos de Sandra Guzmán y José Antonio Sanahuja, que se centraron en la agenda de medio ambiente y cambio climático, destacan cómo se han abordado los temas ambientales y el cambio climático dentro de la agenda regional de la UE y ALC. Por lo tanto, reflexionan sobre preguntas como: ¿Cómo aborda la Unión Europea el cambio climático? ¿Cómo articula la UE su punto de vista sobre las cuestiones medioambientales y el cambio climático en los foros multilaterales? ¿Cómo afectan las cuestiones medioambientales a la interacción de la UE con socios clave en los asuntos internacionales? ¿Cómo se han visto afectados los países de la región de ALC por los cambios climáticos? ¿Cómo articulan la necesidad de abordar los problemas ambientales con el crecimiento económico? ¿Cómo han articulado una visión común sobre el cambio climático a nivel regional y global? ¿Cómo se introducen las cuestiones medioambientales y el cambio climático en la asociación UE-ALC? ¿Cómo gestionan la UE y los países de ALC los retos clave en esta dimensión? ¿Puede la asociación UE-ALC evolucionar hacia un enfoque más significativo y estratégico del cambio climático a escala mundial?

La parte sobre comercio y sostenibilidad, compuesta por contribuciones de Mariana Vázquez, Marcus Salles y Regiane Bressan, analiza cómo la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe se han visto afectados por un orden comercial cada vez más geopolítico, pero también por las nuevas preocupaciones de sostenibilidad planteadas por la emergencia climática mundial y la pandemia de coronavirus. Así, los autores exploraron: ¿Cómo se han visto afectadas las relaciones comerciales entre la UE y los países de América Latina y el Caribe por una China cada vez más asertiva y su importante presencia en el comercio internacional, así como la nueva administración estadounidense? ¿Son las relaciones comerciales entre la UE y los países de la CELAC complementarias o contradictorias con la gobernanza comercial global sustentada por la Organización Mundial del Comercio? ¿Qué retos tiene ante sí la celebración del Acuerdo UE-Mercosur y qué papel juegan las consideraciones de sostenibilidad en el futuro del Acuerdo y del comercio internacional?

La quinta parte del libro discute cómo los desafíos globales actuales han impactado los derechos humanos en la UE y los países de ALC. Jan Wouters, Gustavo Müller, Dina Sebastião y Samara Guimarães abordan las siguientes preguntas: ¿Qué han estado haciendo la UE y los gobiernos de ALC para abordar las tensiones sociales y las crisis humanitarias que ponen en peligro los derechos humanos? ¿Qué está haciendo la UE para hacer frente a la erosión de los derechos humanos y a la amenaza de posibles retrocesos en una Europa multicultural? ¿Qué puede hacer la cooperación UE-ALC para incluir los derechos humanos y el multiculturalismo en la agenda multilateral? ¿Han afectado negativamente sus problemas internos a la cooperación en este ámbito? ¿O pueden fomentar soluciones para ambas regiones para mejorar los derechos humanos?

Los coordinadores agradecen a las y los expertos que contribuyeron a esta publicación, así como a panelistas y asistentes que participaron en la serie de seminarios web. Un reconocimiento especial a Ilenia Vásquez Ortiz, pasante de la Fundación EU-LAC, que ha colaborado en la revisión y edición de este libro.

¡Que sea una lectura provechosa!

Ernesto Jeger
Coordinador de Programas Sénior
Fundación EU-LAC

Diego Durán Cruz
Coordinador de Programas
Fundación EU-LAC

Dr Bruno Theodoro Luciano
Investigador
Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

INTRODUCCIÓN

La pandemia de Covid-19 ha agravado las múltiples crisis que enfrentan las instituciones multilaterales y la cooperación regional. El auge del autoritarismo, la autarquía, el proteccionismo y el escepticismo hacia la comunidad científica y las instituciones multilaterales ha planteado importantes desafíos a la cooperación internacional con respecto a varias agendas globales. Esta tendencia se observa particularmente en la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), donde la gobernanza regional ha encontrado dificultades para proporcionar efectivamente bienes públicos regionales en tiempos de pandemia. Esto ocurrió en un contexto de crisis del regionalismo y el multilateralismo en la búsqueda de agendas mundiales urgentes. La situación y la defensa de la democracia, el medio ambiente y el cambio climático, el comercio y la sostenibilidad, los derechos humanos y el multiculturalismo, y la salud, la ciencia y la tecnología son algunos de los programas temáticos que han estado sujetos a una creciente necesidad de cooperación multilateral, dadas sus implicaciones mundiales.

El final de la Guerra Fría no trajo consigo la homogeneización de un régimen político universal con las características de la democracia liberal. La proliferación y la complejidad de las relaciones interdependientes no conducen necesariamente a esos escenarios políticos. En muchos lugares surgieron tipos alternativos de régimen, con una alta concentración de poder. Los procesos políticos nacionales en varias sociedades tensionaron y pusieron en peligro la agenda de libertades civiles y derechos humanos, y expusieron las capacidades limitadas del sistema internacional para gestionar crisis humanitarias, desastres naturales, así como desequilibrios estructurales relacionados con la desigualdad y la inequidad. La actual crisis de la pandemia aceleró aún más esta tendencia, lo que suscitó preocupación por el posible retroceso de las libertades civiles y los derechos humanos y alimentó la tendencia actual de intolerancia y censura de las opiniones disidentes.

En el ámbito del medio ambiente, aunque las cuestiones relativas al cambio climático han figurado en el programa político internacional desde la década de 1960, los dirigentes políticos, que a menudo han privilegiado el interés nacional, a menudo han restado prioridad al consenso sobre la necesidad de una cooperación sostenida y sostenible en la lucha contra el cambio climático. Como tales, importantes mecanismos internacionales, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se han visto limitados en su capacidad para promover una estrategia holística efectivamente aplicada por todas las partes. Esto contradice el hecho de que las cuestiones ambientales son esencialmente transnacionales y representan una amenaza para la supervivencia de la humanidad a escala mundial. La paradoja económico-ambiental se utiliza a menudo para justificar esta falta de aplicación efectiva, arrojando luz sobre el desarrollo sostenible como la solución adecuada para conciliar las cuestiones medioambientales y económicas y para hacer hincapié en su interdependencia. El éxito de un enfoque sostenible debe articularse e implementarse estrechamente en un entorno multilateral, involucrando a todos los actores relevantes en los asuntos internacionales, desde las organizaciones internacionales hasta los estados, sin ignorar el importante papel de las comunidades humanas y el individuo. A

pesar de eso, varios actores continúan obstruyendo una respuesta global al cambio climático y los problemas ambientales, como lo demuestran los persistentes niveles alarmantes de contaminación de grandes potencias, como China y los Estados Unidos, los avances marginales realizados por países sin los medios tecnológicos y los recursos financieros para adoptar una economía "verde", la decisión unilateral del gobierno de Trump de abandonar el Acuerdo de París o la reciente crisis pandémica que afectó negativamente los niveles de producción de basura no reciclada.

El comercio internacional ha sido otra parte de la arquitectura del orden internacional liberal de la posguerra, fundamental para fomentar una integración profunda entre continentes y regiones y, en consecuencia, garantizar la paz y el progreso político. Tal paradigma liberal se ha basado en el supuesto de que un orden internacional abierto facilita el crecimiento, fomenta los intercambios y une a los países. Sin embargo, este orden, que se basó en un comercio multilateral abierto, ha sufrido una fuerte presión en los últimos años. Desde la crisis del Órgano de Apelación de la OMC hasta los enfoques nacionalistas y transaccionales de actores comerciales clave como China y los Estados Unidos, el sistema multilateral de comercio ha sufrido graves golpes. Además, nuevos desafíos como el aumento de la alarma por el cambio climático y la pandemia mundial de coronavirus, ponen en duda el statu quo comercial existente.

La UE se ha encontrado a menudo como actor clave en los esfuerzos de liderazgo en favor de un comercio abierto y justo. Su relación a través del Atlántico con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) no ha sido una excepción a las prioridades comerciales de la Unión. Juntos, los Estados de la CELAC representan un importante socio comercial para la UE, manteniendo estrechos lazos políticos y de cooperación con el mercado único. Varios acuerdos de asociación interregionales, acuerdos de asociación económica, acuerdos comerciales multilaterales y acuerdos marco bilaterales son componentes de esta relación. Sin embargo, estos vínculos comerciales tampoco están aislados de los cambios recientes en el panorama del comercio mundial ni de la presión sobre el orden multilateral. La nueva dinámica mundial se tradujo, por ejemplo, en la pérdida significativa de cuota de mercado de la UE en América Latina y el Caribe, principalmente a favor de China. Sin embargo, esto no ha impedido que la UE y los países del Mercosur renueven, en 2019, su compromiso con el multilateralismo y el comercio justo al celebrar un «acuerdo de principio» sobre el pilar comercial de un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur después de dos décadas de conversaciones, aunque ha habido dificultades en el proceso de ratificación en ambas regiones. Si se ratifica, el número total de países de ALC con acuerdos comerciales y de asociación con la UE ascenderá a 31.

En cuanto al programa de derechos humanos, la Declaración Universal de 1948 representó una esperanza de mundializar la dignidad humana. La libertad y la igualdad en la dignidad y los derechos de todo ser humano deben considerarse los cimientos de toda demo-

cracia, garantizada por el estado de derecho. Muchos países de Europa, América Latina y el Caribe proclamaron su compromiso con la Carta, aunque el mundo bipolar de la Guerra Fría pronto reveló el realismo de las relaciones internacionales, comprometiendo la construcción de sociedades verdaderamente multiculturales. Con el final de la Guerra Fría, se esperaba que la economía globalizada fomentara el desarrollo y el aumento de los ingresos, pero esto no se logró por igual. La gran recesión de 2008, el aumento de la migración mundial y el cambio climático han venido revelando las desigualdades como un punto desencadenante de un retroceso en los derechos humanos y el multiculturalismo. Y el Covid-19 puede incluso empeorar este escenario.

Además, la salud y la ciencia y la tecnología se han considerado determinantes interrelacionados del bienestar social y el desarrollo económico. Consideradas prioritarias en todas las esferas de la formulación de políticas, esas cuestiones se reflejan directamente no solo en la salud de la sociedad sino especialmente en las cuestiones de la pobreza y la desigualdad en todo el mundo. En 1978, la Declaración de Alma-Ata, un resultado de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, reafirmó la salud como un derecho humano fundamental, señalando la urgente necesidad de una acción conjunta para proteger y promover la salud de todas las personas en el mundo, vinculando la salud con otros objetivos en los sectores sociales y económicos. En 1979, durante la 32.^a Asamblea Mundial de la Salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) puso en marcha la “Estrategia Mundial de Salud para todos en el año 2000”. LA OMS invitó a sus Estados miembros a actuar individualmente formulando políticas, estrategias y planes de acción nacionales, así como a formular colectivamente estrategias de salud regionales y mundiales. En la agenda europea, estos esfuerzos dieron lugar a la aplicación de Salud en todas las políticas (HiAP), centrado en la equidad, la protección y la promoción de la salud, en todos los ámbitos políticos, especialmente desde 2006. El HiAP ha tenido como objetivo traducir en políticas públicas la necesidad de considerar la implicación de las decisiones en áreas y sujetos distintos a la salud y los sistemas de salud, defendiendo que una sinergia global podría evitar impactos nocivos en la salud y promover la equidad en salud.

Al mismo tiempo, los países de la región de ALC crearon y apoyaron espacios regionales de debate y acciones conjuntas desde principios de la década de 2000, especialmente en la agenda sanitaria y educativa. Esos esfuerzos dieron lugar a instituciones regionales que tenían por objeto reorganizar el contexto regional mediante la aplicación de nuevas agendas de cooperación, la creación de modelos de gobernanza para articular a los gobiernos y sus expertos, así como facilitar la reasignación de recursos a través del continente. Este proceso dio lugar, como en el caso europeo, a hitos para establecer la salud como un derecho universal. En el año 2000, los países del MERCOSUR, junto con Bolivia y Chile, firmaron la Carta de Compromiso Social de Buenos Aires, estableciendo su compromiso para promover el pleno acceso a los servicios de salud, así como para mejorar la calidad de vida y

el bienestar de sus poblaciones. Otras instituciones y espacios regionales, como el Instituto de Salud (ISAGS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), también siguieron esta dirección.

A pesar del significativo desarrollo de la agenda de salud desde la década de 2000 en ambas regiones, la pandemia de Covid-19 expuso limitaciones y cuellos de botella estructurales en estas áreas. La Unión Europea fue el segundo epicentro de transmisión del Covid-19, enfrentando dificultades iniciales en 2020 para controlar su propagación y sus consecuencias. A pesar de los sistemas de salud bien estructurados y de cierto nivel de coordinación de las políticas sanitarias, muchos problemas afectaron al continente europeo a partir de 2020. En ALC, la ineficacia de las instituciones regionales, en parte debido a su desmantelamiento y desprestigio por parte de los gobiernos nacionales, resultó en una respuesta regional muy limitada a la crisis sanitaria mundial de Covid-19, haciendo de América Latina la región con más casos y cifras de muertes hasta el momento. Ambos escenarios reflejaron la priorización de las acciones unilaterales y bilaterales en detrimento de las acciones multilaterales regionales y globales y la toma de decisiones.

Teniendo en cuenta este apremiante escenario global en múltiples frentes, este volumen editado pretende arrojar algo de luz sobre cómo estos desafíos contemporáneos han estado afectando las relaciones interregionales UE-ALC, explorando temas concretos de la agenda como la democracia, el cambio climático, el comercio, los derechos humanos y la salud. Las relaciones interregionales UE-ALC se han concebido tradicionalmente como un diálogo de larga data, multidimensional y productivo. Además de los lazos históricos entre ambas regiones, en 1999 se estableció una Asociación Estratégica entre la UE y los países de ALC, con el objetivo de institucionalizar, profundizar y ampliar esta relación birregional. La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010 brindó la oportunidad de un diálogo UE-ALC más estructurado, que se organizó en Cumbres y Planes de Acción UE-CELAC. A pesar de tener mucho en común, es necesario consolidar y reforzar las interacciones UE-ALC. No se ha celebrado una Cumbre desde 2015 y desde entonces se han realizado pocas visitas de alto nivel. Al mismo tiempo, otros agentes internacionales están avanzando. Estados Unidos ha mantenido un compromiso constante con ambas regiones y especialmente ahora con el gobierno de Biden. La inversión china en ALC se multiplicó por diez entre 2008 y 2018, y recientemente China superó a la UE como el segundo socio comercial más importante de América Latina. Además, en los últimos años han surgido múltiples crisis que plantean nuevos retos a las relaciones actuales y futuras entre la UE y ALC. Por ejemplo, debido a las crisis políticas y humanitarias de Venezuela, la organización de Cumbres de la CELAC se vio comprometida, lo que también ha afectado a las reuniones de alto nivel UE-CELAC. Al mismo tiempo, la UE ha tenido que lidiar con crisis en su vecindad y dentro del propio bloque con la salida del Reino Unido (Brexit). Más recientemente, la contestación de las instituciones multilaterales por parte de los líderes de Europa y los países de ALC, así como la pandemia de Covid-19

trajeron nuevas dificultades para la cooperación regional e interregional en curso y futura, que merecen más atención por parte de los responsables políticos, los académicos y los actores de la sociedad civil.

Al reunir a expertos en estos temas de las dos regiones para debatir sobre temas clave de la agenda birregional, este libro comienza haciendo un diagnóstico de las regiones de Europa y América Latina al abordar estos desafíos temáticos, para seguir reflexionando sobre los desafíos actuales que enfrentan las relaciones interregionales UE-ALC y las posibles soluciones que pueden ayudar a los actores de las dos regiones a superar las dificultades recientes mediante el apoyo a la coordinación birregional conjunta. Además, esta publicación pretende fomentar un diálogo más amplio sobre las relaciones birregionales, al ir más allá de la agenda intergubernamental y proporcionar una evaluación reflexiva de la contribución de otros actores involucrados en las relaciones UE-ALC, como parlamentarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de desarrollar un debate más amplio y plural sobre cuestiones de actualidad de la agenda birregional.

Dr. Adrián Bonilla
Director Ejecutivo
Fundación EU-LAC

Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano
Coordinadora del Observatorio de Regionalismo
Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas
UNESP

1. LAS RELACIONES TRANSOCEÁNICAS ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS: IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI¹

Karina Lilia Pasquariello Mariano
Cairo Gabriel Borges Junqueira
Bárbara Carvalho Neves²
Observatorio de Regionalismo

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué define a Europa y América Latina en cuanto regiones? Schimmelfennig (2016) afirma que la primera representa una construcción histórica basada en tres perspectivas: geográfica, civilización e institucional. Por lo tanto, abarca la península occidental de Eurasia, las antiguas características del cristianismo y las modernas del Occidente, así como el símbolo de las organizaciones regionales, respectivamente. En cuanto al último, el autor afirma que, en los discursos políticos y mediáticos, Europa es asociada casi como un sinónimo de la propia Unión Europea (UE).

Esta amplitud también aparece en las posibles definiciones de América Latina, que comprenden cuatro dimensiones: geográfica, histórica, idiomática y "periférica". Así, relaciona los países colonizados por España, Portugal o Francia, propietarios de lenguas derivadas del latín y que se inscriben en una dinámica histórica de explotación e inferiorización. Según Prado (1999), se inventó el nombre de América Latina en el siglo XIX para marcar una determinada identidad regional en medio a los procesos de independencia y a la creación de la Doctrina Monroe por Estados Unidos en 1823. Además, con la división entre una América Sajona y otra Latina (Farret y Pinto 2011), la idea de América Latina se constituye también como reflejo de las disputas imperialistas por influencia en el continente entre Francia y Estados Unidos (Quental 2012).

Sin embargo, en la contemporaneidad el concepto se aproximó mucho más a identificar una situación económica que cultural, pues para Bruit (2000) esta terminología se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la idea de subdesarrollo, tras la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Lambert (1979) destaca que el concepto de América Latina incorporó países que en principio no

1. Este capítulo ha sido desarrollado gracias al trabajo e investigación conjunta del Observatorio del Regionalismo (ODR), en el que los tres autores son miembros investigadores, y la Red de Desarrollo, Política Internacional y Paz (DIPP) - en el ámbito del Programa CAPES-PrInt, número de proceso 88887.310463/2018-00.
2. Esta autora agradece la beca otorgada por la Agencia Federal Brasileña de Apoyo y Evaluación de la Educación de Posgrado (CAPES), en el ámbito del Programa CAPES-PrInt, proceso número 88887.310463/2018-00, Movilidad número {88887.569777/2020-00}

pertenecían a las ex-colonias españolas y portuguesas, pues a partir de 1964 los propios Anuarios Demográficos de las Naciones Unidas incorporaron en el grupo de países latinoamericanos a Jamaica, Barbados, Granada, Trinidad y Tobago, Surinam y las Guayanas.

La concepción terminológica de América Latina puede considerarse como una invención europea (Mignolo 2007), ya demostrando que las relaciones entre ambas regiones siguen procesos de larga duración y con momentos diferentes que presentan características muy distintas: la desigualdad económica y social que existe entre esas regiones, y la influencia europea en los países latinoamericanos. Históricamente y políticamente, las relaciones entre las regiones se iniciaron hace mucho tiempo y remonta a 1492, año en que América Latina se convirtió en un aspecto central de la modernidad para el mundo eurocéntrico (Dussel 1993).

A principios del siglo XX, América Latina estaba plenamente conectada a Europa en términos económicos y migratorios. En consecuencia, como señala Dehne (2014), los países europeos buscaron ventajas diplomáticas en la región durante la Primera Guerra Mundial, conflicto que fue configurando la identidad latinoamericana y dio lugar a una gran influencia de Estados Unidos, que ha aumentado con el paso de las décadas.

La identidad latinoamericana estableció una ruptura con su pasado colonial, buscando diversificar las alianzas económicas y promover el desarrollo de la región de forma autónoma, posibilitando superar la situación periférica vivenciada por la región. Ese fue el foco de CEPAL a partir de los años 1950, determinando las bases de los futuros acuerdos regionales que se establecerán años después, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, la Comunidad Andina (CAN) en 1969, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 y el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991. Es importante notar que esa búsqueda por un distanciamiento ocurrió bajo una lógica de influencia europea, pues el modelo inicial del regionalismo latinoamericano fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el origen de la UE.

En cuanto a los aspectos financieros y económicos, los bancos y las industrias europeas desempeñaron un importante rol en el fomento de las políticas de sustitución de importaciones en América Latina entre 1940 y 1960, relaciones estas que fueron a los pocos perdiendo fuerza. Como señala Vellinga (1993), posteriormente la relación comercial entre los países de América Latina y Europa se estancó: en 1965, alrededor del 8% de las exportaciones de la Comunidad Económica Europea (CEE) se dirigían a América Latina, descendiendo al 6% en 1983 y al 4,9% en 1987. Los años 1980 fueron muy complicados para los latinoamericanos, período conocido como la "década perdida" en el ámbito económico. Sin embargo, en contra del pronóstico del propio autor de estimular sólo las relaciones bilaterales entre los países de ambas regiones, la década de 1990 inauguró una nueva etapa interregional. En otras palabras, el diálogo entre Europa y América Latina es amplio, plural y debe ser visto como un proceso no lineal que pasa por momentos de mayor desarrollo y otros de mayor escepticismo.

El escenario actual de los regionalismos europeo y latinoamericano está cubierto por una dinámica de desglobalización que considera las reglas generales de organización social, abarcando las instituciones regionales e internacionales, como redundantes o perjudiciales para las relaciones políticas y económicas entre países (James 2018). En Europa, movi-

mientos como el Brexit allanaron el camino para la gran interrupción de la dinámica de ampliación de la UE, mientras que en América Latina estallaron diversas tensiones que interrumpieron los procesos de profundización del regionalismo latinoamericano.

¿Los movimientos de coyuntura crítica en cada una de las regiones también pueden ser observados en las relaciones entre América Latina y Europa? Si algunos intereses mutuos entre las dos regiones se han establecido históricamente, ¿cómo son dimensionados analíticamente en las últimas tres décadas? ¿Cuáles son los mayores retos y las grandes potencialidades en las actuales Asociaciones Estratégicas establecidas entre la UE y América Latina?

Para apoyar estas cuestiones, el capítulo pretende analizar las relaciones interregionales UE-ALC situándose las mismas en el contexto contemporáneo de las disrupciones del regionalismo. Además de esta introducción y de las consideraciones finales, las dos secciones siguientes proponen dimensionar las relaciones transoceánicas entre las regiones en los últimos treinta años, con especial énfasis a los desafíos globales y sistémicos que se presentan a la dinámica actual del siglo XXI. La conclusión final es que las perspectivas de futuro en la relación UE-ALC deben estar guiadas por ganancias múltiples que deben alejarse de preferencias unilaterales.

2. LAS RELACIONES TRANSOCEÁNICAS ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

A partir de los años 1980 ocurrió una reaproximación entre Europa y América Latina, promovida por una coyuntura particular que fue la globalización. A medida que este proceso avanzaba, estimuló cambios internos en las dos regiones y facilitó la convergencia de intereses y valores de ambos lados. Europa se lanzó en un nuevo ciclo integracionista a partir del Acto Único Europeo que amplió los participantes y profundizó la integración con la propuesta de creación de la unión monetaria entre sus miembros.

En América Latina los procesos de redemocratización política facilitaron la retomada de las negociaciones para la cooperación regional, que invariablemente se inspiraron en la experiencia europea para la construcción de bloques regionales. A diferencia de Europa que buscaba en la integración un instrumento para aumentar la seguridad y garantizar su papel en el sistema internacional, para los países latinoamericanos la principal preocupación estaba en insertarse en un mundo globalizado.

De cualquier manera, la opción por promover la integración como forma de responder a los desafíos de la globalización propició la negociación de acuerdos inter-regionales que abarcan aspectos económicos, políticos y sociales, incorporando en las negociaciones valores y principios como democracia, derechos humanos, multilateralismo, medio ambiente y calidad de vida.

Esos temas hacen parte de las Cumbres UE-ALC que ocurren desde el final de los años 90, las cuales reúnen jefas y jefes de Estado y de Gobierno con el propósito de construir una comunidad birregional. Cada cumbre trata de un tema específico, teniendo como base los

acuerdos previos alcanzados en la escena política, dentro del marco de una Asociación Estratégica Birregional fundamentada en la intensificación del diálogo político, juntamente con el refuerzo de promover la cooperación en las áreas comercial, económica y cultural.

A partir de esa Asociación Estratégica hubo un creciente aporte europeo para financiar programas desarrollados en ese ámbito: se destinaron 264 millones de euros para el período 2002-2006 y 556 millones de euros para el período siguiente de 2007 a 2013 (Romero y Mariano 2020). Los financiamientos europeos son un indicio de que a lo largo de las últimas tres décadas esa aproximación entre América Latina y Europa estaría marcada por lo que (Vogel 2007) Vogel llamó de intereses comunes: promoción de la paz, de la libertad y del bienestar económico.

Esos intereses son la base de las negociaciones que se iniciaron en 1995 entre las dos regiones y que con el tiempo se fueron ampliando las temáticas, incorporando temas como cooperación cultural, educación, integración territorial, desarrollo sostenible, etc. Sin embargo, el centro de esos acuerdos permanece siendo el tema de la liberalización comercial.

La estrategia europea para ALC fue la de establecer Acuerdos de Asociación que buscaron consolidar intereses económicos/comerciales, así como reforzar la cooperación en temas políticos y sociales para los cuales la UE pretende fortalecer su papel en la definición de normas multilaterales. Por otra parte, los países latinoamericanos buscan con esa participación atraer inversiones que les permitan impulsar procesos de desarrollo económico y social, al mismo tiempo en que mejoran su inserción en las cadenas globales de valor. Esos Acuerdos de Asociación negociados bilateralmente por la UE poseen una estructura principal común, pero varían en el modo cómo se conducen las negociaciones, pues es diferente para cada caso y se ajusta a las condiciones específicas que presenta cada país o bloque (Leví Coral 2010).

Para Europa, la negociación con los bloques regionales es una forma de reforzar su papel de modelo en el sistema internacional, mientras para los latinos es una forma de aumentar su capacidad de negociación, especialmente en los aspectos comerciales. De esta manera, los años '90 representan un cambio importante en las relaciones entre las dos regiones, marcados por las tratativas de concretar esos Acuerdos de Asociación entre la UE y la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad del Caribe (CARICOM)³.

Partiendo de las relaciones de la UE con el MCCA, aunque Estados Unidos haya sido históricamente el principal socio comercial de América Central, y actualmente China haya desplazado a Europa como el segundo principal exportador en la subregión, la UE sigue teniendo una importante presencia comercial y de inversiones en la región. Además, hay una fuerte influencia europea en el mismo proceso integracionista centroamericano, que ha contado con los aportes de los programas europeos de apoyo, como el Development Cooperation Instrument (DCI) que busca promover el medio ambiente sostenible, mitigar

3. Todas las informaciones sobre los acuerdos fueron recogidas del sitio oficial de la UE. Para más informaciones ver <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

los cambios climáticos, estimular el crecimiento con inclusión para el desarrollo humano, contribuir en el ámbito educacional, en la seguridad y gobernanza, entre otros.

En que pese la influencia europea en el MCCA, solamente en 2010 fue posible firmar un acuerdo con los países de ese bloque que tiene un fuerte componente comercial. Ese acuerdo está siendo aplicado provisionalmente desde 2013, o sea, aún no ha sido plenamente implementado porque no fue ratificado por las instancias europeas. Un aspecto importante a destacar es el contenido de los intercambios comerciales entre las dos regiones: los países de América Central exportan básicamente café, bananas, ananás y microchips para Europa; e importan medicamentos, petróleo y automóviles.

La misma dinámica ocurre en relación con los países caribeños y andinos. En el caso del Caribe, la UE impulsó negociaciones con la CARICOM que es un proceso integracionista tan antiguo como el MCCA. A pesar de ser una zona de fuerte influencia de Estados Unidos, que es su principal socio comercial, tiene lazos históricos con Europa y fuertes relaciones comerciales con el bloque europeo. Así como su similar centroamericana, la CARICOM firmó en 2008 el Acuerdo de Asociación Económica con la UE, que se encuentra también en situación de aplicación provisoria.

Otra similitud con los centroamericanos se refiere a los contenidos de los intercambios comerciales entre las regiones, pues el Caribe es igualmente un exportador de productos primarios para la UE, mientras importa productos industriales. Los países de la CARICOM exportan a los europeos básicamente combustibles y productos de la minería, en particular, gas y aceites de petróleo, plátanos, azúcar y ron, productos de mineral de hierro y fertilizantes. Y importan botes, barcos, automóviles, vehículos de construcción y partes de motores, equipos telefónicos, leche y crema, y bebidas destiladas.

Con los países andinos miembros de la CAN la UE estableció cooperación birregional desde sus inicios, implementando a lo largo de los años varios programas para promoción del desarrollo y cooperación, como el PED-ALA y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para Países en Desarrollo (de 1973 a 1982), el Acuerdo de Cooperación (entre 1983 a 1992), y el SGP-Andino de 1991, el cual permitió que la mayor parte de las exportaciones industriales andinas, algunas pesqueras y agrícolas, pudieran ingresar a la UE libres de arancel. El SGP-Andino vigoró hasta 2004, cuando fue revisado para ajustarse a las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La extensa cooperación entre las dos regiones no fue suficiente para disminuir los impases crecientes en las negociaciones del Acuerdo UE-CAN, especialmente por las distintas posturas económicas entre los socios andinos. Mientras Perú y Colombia se mostraban favorables a una mayor priorización de los temas comerciales, Bolivia y Ecuador cuestionaron esos aspectos y la lógica liberalizante que se estaba adoptando en la CAN.

Las tensiones impidieron la firma de un acuerdo entre los bloques, lo que hizo con que la UE propusiera una negociación bilateral, abandonando la negociación interregional en lo referido al componente comercial del acuerdo, manteniendo el diálogo político y la cooperación al desarrollo en el ámbito birregional (Sanahuja 2013). Inicialmente, sólo Colombia y Perú aceptaron firmar el acuerdo de libre comercio propuesto por la UE, cuyas negociacio-

nes comerciales se encerraron en marzo de 2010. Sin embargo, el acuerdo fue firmado apenas en 2012, y aún no está plenamente ratificado, funcionando parcialmente desde 2013. Además, solamente en 2017 Ecuador se sumó al acuerdo.

Actualmente la UE es el principal inversor de los países andinos y el tercer mayor socio comercial. Hasta la primera década del siglo XXI, Europa era el segundo socio comercial, pero a los pocos fue desplazada por China, que también ha aumentado las inversiones en esos países. En relación con los intercambios comerciales, más una vez, los miembros de la CAN exportan productos primarios, mientras importan manufacturados.

A su vez, el Mercosur se presenta en un contexto distinto. Ese proceso tuvo desde el inicio una fuerte influencia europea, existiendo lo que los académicos llamaron de mimetismo institucional (Medeiros, Meunier, y Cockles 2015), lo que estimuló la firma del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la UE y el Mercosur, el cual proporcionó un apoyo europeo para la consolidación institucional del Mercosur y contribuyó para la ampliación de su institucionalidad, como la creación del Parlamento del Mercosur (Parlasur) por ejemplo.

El fuerte interés europeo por el Mercosur se dio porque este proyecto congregaba a las dos principales economías de América del Sur (Brasil y Argentina, respectivamente), que son países importantes en el comercio agrícola, pero también tienen un importante parque industrial y un amplio mercado consumidor. Estos atractivos económicos fundamentaron el inicio de las negociaciones para establecer un Acuerdo de Cooperación Interregional en 1995 (“ACORDO-QUADRO INTER-REGIONAL DE COOPERAÇÃO” 1995) que constituirá el mayor acuerdo interregional del mundo.

Sin embargo, las negociaciones se arrastraron por casi tres décadas, trabadas muchas veces por las inestabilidades económicas especialmente en los países sudamericanos y las tensiones políticas en ambos lados del Atlántico. La conclusión de las negociaciones en junio de 2019 fue posible apenas porque hubo una coyuntura política favorable: en Europa el trauma del Brexit permitió ampliar apoyos a las negociaciones, mientras en los países sudamericanos la asunción de gobiernos de derecha pudo ablandar las resistencias de algunos sectores económicos que encontraron más dificultad en oponerse al acuerdo.

Las principales resistencias a ese acuerdo por parte de los europeos son de los sectores agrícolas temerosos de la competencia sudamericana, mientras del lado del Mercosur son de los industriales. Eso se explica por la balanza comercial entre las dos regiones: mientras el 75% de las exportaciones del Mercosur a Europa son de productos primarios, el casi 85% de las importaciones son de manufacturados (Comisión Europea, 2021).

Todavía, la conclusión de las negociaciones no significó la implantación del acuerdo que aún tiene que ser ratificado por las instancias competentes de cada parte. Ese proceso se ha demostrado más lento y difícil de lo esperado, especialmente por parte de los países europeos que enfrentan resistencia no sólo de grupos económicos, como también de actores políticos como los ambientalistas y grupos de izquierda que critican los gobiernos sudamericanos considerados iliberales.

El análisis de las relaciones comerciales entre ALC y UE demuestra que existen importantes disparidades entre los intereses de las regiones. Los acuerdos fueron posibles con aquellos países que optaron una especialización productiva, aceptando su papel de proveedores de commodities al mercado europeo, mientras importan manufacturas o se transforman en plataformas de ensamblaje, como en el caso mexicano. Pero para aquellos que pretenden fundamentar su desarrollo económico en la industrialización, esos acuerdos interregionales se revelan desafiantes y limitantes.

Por otro lado, las relaciones entre los dos continentes no pueden y ni deben restringirse apenas a los aspectos comerciales, pues existen muchos desafíos comunes frente a los cuales encontramos convergencias importantes entre ALC y UE. Parte de esa agenda está incorporada en la iniciativa de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que podemos considerar como una iniciativa de cooperación y concertación política entre los Estados latinoamericanos y caribeños. Igualmente, esta ha sido una importante plataforma de cooperación con otras partes del mundo, especialmente la UE, para enfrentar los desafíos del actual contexto internacional, como discutiremos en la próxima sección.

3. LOS DESAFÍOS GLOBALES DEL SIGLO XXI

Aunque el inicio del siglo XXI haya reflejado importantes avances en distintas áreas para ALC, para los países de la UE, y para las relaciones interregionales entre UE-ALC, desde el evento de la crisis financiera global en el año 2008, el mundo se vio en un nuevo momento, de cambios y continuadas crisis. A nivel global, la crisis financiera, sumada al fin del boom de las commodities, llevó a una gradual retracción de los países hacia adentro, en detrimento de los esfuerzos y espacios multilaterales hasta entonces impulsados.

A su vez, lo que se caracterizó por la crisis del multilateralismo (Scantimburgo et al. 2019), reflejó un escenario de inestabilidad y estrés resultado de cambios políticos y económicos en los principales centros de poder del Sistema Internacional: Estados Unidos, Unión Europea y China (Hoffmann 2020). Estos cambios han afectado directamente a las instituciones multilaterales y regímenes internacionales, una vez que se modificaron las relaciones de poder en la estructura internacional. La emergencia de nuevos liderazgos políticos en las diferentes regiones del mundo impacta en los padrones de interacción ya establecidos, resignificando el rol que las instituciones internacionales pueden tener en este nuevo contexto.

Las instituciones espejan las expectativas e intereses de sus miembros frente al futuro del Sistema Internacional en los diferentes temas ahí debatidos. Con la incidencia de seguidas crisis y cambios en los espacios nacionales, consecuencia de la dinámica internacional interdependiente (Weiffen 2020), los Estados y actores no estatales pasan a buscar el desarrollo de diferentes mecanismos de cooperación para atender a las nuevas demandas en ascenso.

De manera cíclica y co-constituida, las crisis a nivel internacional impulsan cambios a nivel nacional que reflejan en el cambio de políticas nacionales y de sus padrones de interacción que modifican la manera en la cual los países buscan insertarse en el Sistema Internacional.

En esta dinámica, los cambios nacionales resultaron en una mayor presión de estos Estados por la modificación de las estructuras y organizaciones internacionales de manera a atender las demandas y solucionar los problemas en constante mutación. Partiendo de ese entendimiento, reflexionar acerca de estos cambios es, como apuntan Mariano, Menezes, y Moreira Junior (2017: 13, traducción nuestra), “[...] un primer paso para comprender el sistema internacional y sus despliegues futuros”.

Weiffen (2020) califica los diferentes factores y variables que estresan, a nivel global, instituciones y las relaciones transoceánicas existentes, siendo estos: desafíos económicos; políticos; de seguridad; socioculturales; cambios de poder; y la difusión de crisis a nivel regional. Cada uno de estos factores afectan también a las instituciones internacionales al impactar a cada Estado de diferentes maneras, lo que limita el alcance de los esfuerzos establecidos en los diferentes ámbitos - nacional, regional e internacional.

En primer lugar, los desafíos económicos se refieren a crisis macroeconómicas de carácter monetario, económico, fiscal, de deuda, de mercados financieros y bancarias. Así como nos recuerda Weiffen (2020: 22, traducción nuestra), “debido a la interconexión global de economías y mercados financieros, con frecuencia las crisis se propagan transregionalmente”. Además, los desafíos económicos que se presentan bajo momentos de crisis impactan también los índices sociales de los países, como la tasa de desempleo a partir de la disminución del Producto Interior Bruto (PIB) frente a un periodo de recesión que amplía la tasa de pobreza y los porcentajes de desigualdad.

En segundo lugar, están los desafíos políticos. Algunos de estos desafíos son reflejo de los problemas económicos enfrentados a nivel global, una vez que empeoran el impacto social de la globalización, llevando a crisis políticas. La ampliación de la pobreza y desigualdad actúan como un gatillo de la insatisfacción popular y de las elites económicas de cada país, generando paros, protestas populares, conflictos internos y la derrocada de gobiernos (Weiffen 2020).

Al considerar el caso de ALC, lo que se ve es el creciente alejamiento de estos Estados de las instituciones regionales que hacían puentes con otras regiones. Los recientes cambios políticos en la región, que trajo al poder gobiernos de derecha y extrema-derecha, caracterizó un nuevo momento de ruptura de la convergencia política existente al inicio de los años 2000 (Junqueira y Milani 2019; Neves y Honório 2019). El fin de esta convergencia fragiliza las instituciones regionales creadas que dejan de presentarse como espacios efectivos para la cooperación y solución de problemas comunes (Junqueira, Neves, y Souza 2020).

Frente al estrés del aspecto político de los países latinoamericanos, y los diferentes levantes que tuvieron lugar entre 2013 y 2021 en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, como reflejo de la insatisfacción popular con sus gobiernos y problemas internos, un factor común estuvo presente en la manera en la cual los Estados reaccionaron a estos escenarios: la violencia.

De esa manera, y como discuten Junqueira, Neves y Souza (2020), uno de los aspectos más afectados durante estos periodos de inestabilidad y crisis política a lo largo de estos años, y, principalmente el año de 2019, fue la democracia: un factor relevante para la garantía de la justicia y de instituciones fuertes que son condiciones necesarias no solamente para la

integración regional (Malamud y Schmitter 2007) pero también para la manutención de las relaciones políticas y económicas de estos Estados con el mundo.

Por lo tanto, la carencia democrática, que resulta en problemas como la pobreza y la inequidad, se presenta como uno de los desafíos actuales a la medida en que acaba por impactar el posicionamiento exterior de estos Estados y de sus relaciones con la región y con otros actores internacionales (Junqueira, Neves y Souza 2020), además de alejar aún más a estos países del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

En tercer lugar, están los desafíos de seguridad, apuntados por Weiffen (2020) como aquellos que incluyen conflictos, crisis humanitarias, etc. En este factor un ejemplo actual se sitúa frente a la problemática europea con Rusia, que en 2014 ocupó Crimea y que gradualmente viene presionando a la ocupación de Ucrania, llegando a un escenario muy crítico a la UE al posicionar militares rusos en la frontera con Ucrania en 2022.

Los desafíos de seguridad también impactan en la dimensión sociocultural, conformando el cuarto aspecto de estrés de las instituciones en el siglo XXI, causado por el desplazamiento de personas y los movimientos de refugiados. En quinto lugar, el siglo XXI marca el cambio de poderes en el Sistema Internacional. Desde el fin de la Guerra Fría se ven cambios graduales y modificaciones de la estructura vigente, pero que no la han alterado de manera significativa.

Sin embargo, el crecimiento de la economía china y su ascenso como un actor de poder (Hoffman 2020) marcan un nuevo periodo de cambios de poderes, con la intensificación de relaciones de dependencia internacional de otros países del mundo con China (Junqueira y Milani, 2019). Este cambio se destaca en Latinoamérica una vez que la mayoría de los países de la región pasa a tener a China como su principal socio comercial (Ray y Gallagher 2017).

La creciente demanda china por materias primas latinoamericanas en el siglo XXI marcó el boom de commodities que, con su fin a partir de 2008, estresa a los padrones de las relaciones internacionales políticas y económicas al gradualmente modificar la balanza de poder entre el centro y la periferia. Por su vez, este elemento se vuelve un desafío más en el escenario actual por presentarse como una nueva fuente de estrés de las relaciones internacionales y de conflictos geopolíticos (Vadell 2011).

Además, lo que se viene discutiendo con la creciente presencia de China como un actor relevante que puede ocupar el rol de Estados Unidos en el status quo, son las condicionantes por detrás de esta presencia, principalmente en el ámbito del medio ambiente, tema de gran importancia al evaluar las relaciones entre ALC y UE. Al ocupar la posición de proveedor de ayuda e inversiones, no solamente a ALC, como también a Asia y África, China - en alguna medida - acaba por exportar su modelo de desarrollo.

Cómo detallado por Avendano, Melguizo y Miner (2017), de 2003 hasta 2017 fueron invertidos más de 110 mil millones de dólares en América Latina por empresas chinas, principalmente en el sector de la minería (Neves 2021). Aun así, otro sector de gran importancia para las inversiones chinas está en el ámbito del transporte y energía, lo que presenta grandes desafíos a la cuestión medioambiental (Leite y Neves 2019).

Por fin, como último elemento está la crisis de la UE tras la consumación del Brexit. Además de presentarse como un desafío a los demás modelos de integración regional en el mundo (Hoffman 2020), la crisis de la UE se suma al escenario crítico de las tendencias desintegradoras y de descrédito del multilateralismo por los gobiernos que cuestionan la efectividad del multilateralismo como un instrumento legítimo para solucionar problemas comunes (Weiffen 2020).

Todos estos desafíos que se presentan actualmente acaban por estresar las relaciones no solamente de los países de ALC y de la UE regionalmente, como se presentan como factores que parecen alejar a estas regiones de los esfuerzos cooperativos hasta entonces impulsados. Así como discute Gratius (2020), todos estos factores coyunturales, en especial el proceso del Brexit y el estrés del regionalismo en Europa y en América Latina, han impactado negativamente las relaciones transregionales.

Lo que se ve en los años recientes es la tendencia a lo que se denomina 'regionalismo à la carte' - proceso en el cual los países orientan sus acciones en el ámbito regional y sus participaciones en las organizaciones regionales a partir de sus preferencias domésticas. A su vez, esta tendencia estresa la capacidad de acción de estas instituciones regionales y por consiguiente, las relaciones transregionales se vuelven más inestables y difíciles de concretarse.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Al reflexionar acerca de las relaciones transoceánicas entre América Latina y el Caribe, y Europa (ALC-UE), cuestionamos la relevancia de la relación entre las regiones para responder a estos desafíos globales, principalmente en la medida en que nos aproximamos del año 2030 - marco de la Agenda de los ODS. ¿Cómo los desafíos políticos, económicos, sociales, y medioambientales presentados han afectado las relaciones entre ALC y UE y cuán relevante es esta relación birregional para combatir a estos problemas globales enfrentados actualmente?

Las relaciones UE-ALC frente a los desafíos acaban asumiendo un carácter más bilateral, en el cual los esfuerzos de cooperación entre las regiones a través de cumbres multilaterales se ven enriquecidas. Además, los entresijos de las cumbres y negociaciones entre Mercosur y la UE por más de 20 años y el desfallecimiento de las Cumbres UE-CELAC apuntan al declinar del modelo de cooperación interregional basado en el diálogo a través de los bloques regionales.

Lo que se vio a lo largo del tiempo en los esfuerzos de aproximación entre UE y ALC fue la priorización de acuerdos comerciales unilaterales, no profundizando ganancias múltiples ni las metas de los ODS. ALC continúa siendo para la UE una región que, mayoritariamente, exporta bienes primarios, lo que mantiene las propias dificultades intrínsecas a la región, como pobreza, debilidades en sus cadenas productivas, baja conciencia con el cuidado del medio ambiente y desigualdad social.

En ese sentido, la centralidad de la temática comercial es lo que explica la dificultad en concluir esos acuerdos, pues es el punto que genera la mayor parte de divergencias, especialmente por los posibles impactos económicos y sociales a los países, incluso los europeos que se muestran muy celosos en los asuntos agrícolas, en los cuales los latinoamericanos se muestran más competitivos.

Otro aspecto importante en esta etapa de las relaciones birregionales es que las negociaciones comerciales priorizaron los bloques regionales, lo que las tornó más complejas, y aumentó especialmente las tensiones comerciales, retrasando la conclusión de los acuerdos, que se fueron modificando sustancialmente con el tiempo, incorporando nuevos temas y demandas.

Sin embargo, las relaciones comerciales siguen siendo un punto central en la asociación entre la UE y ALC, especialmente por el interés europeo de convertirse en un importante socio comercial de la región. En este caso, se enfrenta a la competencia histórica norteamericana y más recientemente la presencia china que ha ampliado el foco de atención de los países americanos hacia la región del Pacífico.

Por fin, en una mirada más positiva, las relaciones transoceánicas entre la UE y América Latina también pueden reforzarse en la medida en que las regiones enfrentan problemas comunes que traspasan fronteras y, de manera aislada, en un mundo tan interconectado, son difíciles de resolverse, como por ejemplo: cuestiones de salud pública - como visto con la Covid-19, la creciente de partidos populistas y de extrema-derecha, la inequidad, el cambio climático, los conflictos territoriales y sus impactos en el ámbito de la seguridad humanitaria.

BIBLIOGRAFÍA

“ACORDO-QUADRO INTER-REGIONAL DE COOPERAÇÃO”. 1995. Jornal Oficial das Comunidades Europeias - EUR-Lex. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319\(02\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319(02)&from=PT).

Bruit, Héctor H. 2000. “A Invenção da América Latina”. En Anais Eletrônicos do V Encontro da ANPHLAC. Belo Horizonte.

Dehne, Phillip. 2014. “How important was Latin America to the First World War?” Iberoamericana (2001-) 14 (53): 151–64.

Dussel, Enrique. 1993. 1492: o encobrimento do outro : a origem do mito da modernidade, conferencias de Frankfurt. Petropolis: Vozes.

European Commission. 2021. “Trade in Goods with Mercosur”. Directorate-General for Trade. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf.

Farret, Rafael Leporace, y Simone Rodrigues Pinto. 2011. “América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia”. Topoi (Rio de Janeiro) 12 (diciembre): 30–42. <https://doi.org/10.1590/2237-101X012023002>.

Gratius, Susanne, y Alejandro Frenkel. 2020. “EU–LAC relations after Brexit: Regionalism and inter-regionalism à la carte”. En Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective, editado por Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, 171–86. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.

- Hoffmann, Andrea Ribeiro.** 2020. "Mercosur between resilience and disintegration". En Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective, editado por Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, 119–32. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- James, Harold.** 2018. "Deglobalization: The Rise of Disembedded Unilateralism". Annual Review of Financial Economics 10 (1): 219–37. <https://doi.org/10.1146/annurev-financial-110217-022625>.
- Junqueira, Cairo Gabriel Borges, y Livia Peres Milani.** 2019. "'Regionalismo governamental' sul-americano". Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais 2 (3): 65–88.
- Junqueira, Cairo Gabriel Borges, Bárbara Carvalho Neves, y Lucas Eduardo Silveira de Souza.** 2020. "REGIONALISMO SUL-AMERICANO NOS ANOS 2020: O QUE ESPERAR EM MEIO ÀS INSTABILIDADES POLÍTICAS?" Revista Tempo do Mundo, núm. 23 (diciembre): 93–122. <https://doi.org/10.38116/rtm23art4>.
- Lambert, Jacques.** 1979. América latina: estruturas sociais e instituições políticas. Companhia Editora Nacional.
- Leite, Maria Luisa Telarolli de Almeida, y Barbara Carvalho Neves.** 2019. "A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA, INFRAESTRUTURA E O MEIO AMBIENTE: ESPAÇOS VAZIOS". Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración Regional 24 (48): 81–92.
- Leví Coral, Michel.** 2010. "La relación UE-Comunidad Andina en el contexto de la negociación de los acuerdos de asociación". En España, la Unión Europea y la Integración latinoamericana, 247–65. Miami, Estados Unidos de América: Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair.
- Malamud, Andrés, y Philippe C. Schmitter.** 2007. "The experience of European integration and the potential for integration in South America | EU-LAC Foundation". En IBEI Working Papers. Vol. 6. Barcelona. <https://intranet.eulacfoundation.org/en/content/experience-european-integration-and-potential-integration-south-america>.
- Mariano, Karina Lilia Pasquariello (Org), Roberto Goulart (Org) Menezes, y Hermes (Org) Moreira Junior.** 2017. "Apresentação". En Mundo em transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação, 13–22. Universidade Federal da Grande Dourados. <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/2229>.
- Medeiros, Marcelo de Almeida, Isabel Meunier, y Mariana Cockles.** 2015. "Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias". Contexto Internacional 37 (agosto): 537–70. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000200007>.
- Mignolo, Walter.** 2007. La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial. 1a. ed. Biblioteca Iberoamericana de pensamiento. Barcelona (España): Gedisa Editorial.

- Neves, Barbara Carvalho, y Karen dos Santos Honório.** 2019. "Latin American Regionalism Under the New Right". *E-International Relations*, septiembre. <https://www.e-ir.info/2019/09/27/latin-american-regionalism-under-the-new-right/>.
- Neves, por Bárbara Carvalho.** 2021. "Belt and Road Initiative: a infraestrutura como plataforma de expansão da atuação da China na América Latina – Observatório de Regionalismo". *Observatório de Regionalismo (blog)*. 2021. <http://observatorio.repri.org/2021/05/04/belt-and-road-initiative-a-infraestrutura-como-plataforma-de-expansao-da-atuacao-da-china-na-america-latina/>.
- Prado, Maria Lígia Coelho.** 1999. *América Latina no Século XIX. Tramas, Telas e Textos*. 1a edição. São Paulo, SP, Brasil : Bauru, Brazil: EDUSP.
- Quental, Pedro de Araújo.** 2012. "A latinidade do conceito de América Latina". *GEOgraphia* 14 (27): 46–75. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2012.v14i27.a13634>.
- Ray, Rebecca, y Kevin P Gallagher.** 2017. "China-Latin America Economic Bulletin 2017 Edition - Working Group on Development and Environment in the Americas". GEGI Discussion Paper. <http://entramado.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/12/Iniciativa-para-las-Inversiones-Sustentables-China-Am%C3%A9rica-Latina-Bolet%C3%ADn-Econ%C3%B3mico-China-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.
- Romero, Ana María Suárez, y Karina Lilia Pasquariello Mariano.** 2020. "Relaciones de los procesos de integración de América Latina con la Unión Europea, entre el diálogo político, los programas de cooperación y los acuerdos comerciales". *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 43: 031–031. <https://doi.org/10.24215/24689912e031>.
- Sanahuja, José Antonio.** 2013. "LA UNIÓN EUROPEA Y EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO: UN BALANCE". *Investigación y Desarrollo* 21 (1): 156–84.
- Scantimburgo, André, Daniel Morales, Haroldo Ramanzini Junior, y Marcos Cordeiro Pires.** 2019. "Apresentação - Crise do Multilateralismo". *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais* 2 (3): 2–5.
- Schimmelfennig, Frank.** 2016. "Europe". En *The Oxford handbook of comparative regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, First edition, 179–212. Oxford handbooks. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Vadell, Javier.** 2011. "Rumo ao século chinês? A relação Estados Unidos-China pós 11/09". *Carta Internacional* 6 (2): 97–111.
- Vogel, B.** 2007. "Prólogo". En *América Latina y la Unión Europea*, editado por G. Wahlers, 7–10. Fundación Konrad Adenauer. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=27f59d65-76ae-5eaa-c76a-569995547c30&groupId=252038.
- Weiffen, Brigitte.** 2020. "Stress factors and their impact on regionalism". En *Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective*, editado por Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, 15–33. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.

2. HORIZONTES GEOPOLÍTICOS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Gerardo Caetano Hargain
Diego Hernández Nilson
Universidad de la República, Uruguay

1. INTRODUCCIÓN

La protección internacional de la democracia es un tema de estudio clásico de las Relaciones Internacionales, desde su conformación como disciplina moderna, especialmente asociado a la tradición idealista y sus legados neoliberales e institucionalistas. Su abordaje involucra concepciones largamente discutidas y teorizadas en este campo de estudios, como la noción de la paz democrática (Small & Singer, 1976; Russett, Layne, Spiro y Doyle, 1995), cuyas fuentes pueden rastrearse hasta planteos clásicos del iluminismo del siglo XVIII, como La Paz Perpetua (Kant, 2012). Desde el punto de vista de estos enfoques, la protección internacional de la democracia es una práctica que contribuye a establecer un círculo virtuoso entre democracia y paz en los ámbitos doméstico e internacional: si la democracia en los países propende la paz en el sistema internacional, éste debería procurar las vías para garantizar que los países que lo integran mantengan un régimen democrático.

Un estudio reciente realizado con el apoyo de la Fundación EU-LAC define a los mecanismos internacionales de protección de la democracia (MPD) como:

Reglas y procedimientos formales, semi-formalizados o informales a través de los cuales organizaciones regionales pueden intervenir en caso de una posible crisis democrática. [...] Los MPD codifican el consenso democrático de los miembros de una organización regional y definen los mecanismos de implementación y de sanción en caso de que un Estado miembro se desvíe de ese consenso (Schnably 2000 y 2005; Closa 2013; Heine y Weiffen 2014). (Closa Montero, Palestini Céspedes y Castillo Ortiz, 2016: 20).

La consideración del tema en Latinoamérica y el Caribe necesariamente debe combinar estas formalizaciones conceptuales con la experiencia histórico política de la región, que define un recorrido y una tradición propias. Por un lado, deben considerarse las disputas políticas en torno al uso del concepto democracia que marcan la vida política de la región ya desde los siglos XVIII y XIX, dando lugar en el siglo XX a amplios debates. “Esa dimen-

sión de concepto en disputa fue una de las razones para que el sustantivo «democracia» fuera requiriendo –cada vez más– de numerosos adjetivos” (Caetano, 2019: 105). Por otro lado, también hay que tener en cuenta la influencia de la hegemonía estadounidense, que desde comienzos del siglo XX se proyecta sobre la región estableciendo modos particulares de entender la protección internacional de la democracia, frecuentemente permeados por una lógica tutelar de cuño puritano o marcial (Halperin Donghi, 1969).

Con base en estas herencias e influencias, y en permanente diálogo con aquellas concepciones formales, la protección internacional de la democracia asume gran importancia en la política del continente. A nivel hemisférico, ello se observa ya desde las primeras Conferencias Panamericanas, pasando luego por la política de la Buena Vecindad y el posterior surgimiento del Sistema Interamericano, hasta llegar a su institucionalización ya en el siglo XXI a través de la Carta Democrática Interamericana, una cláusula democrática de alcance continental. También en las últimas décadas, el tema fue incorporado a la normativa de muchos de los procesos de integración y bloques regionales que han proliferado en las diversas subregiones de Latinoamérica y el Caribe desde la década de 1990. Este proceso, característico del cambio de siglo, coincide con la emergencia de un relativo consenso básico sobre las normas y prácticas que podían considerarse democráticas, acompañando el optimismo característico del período de la pos Guerra Fría, luego de las últimas dictaduras cívico-militares y guerras civiles que hasta entonces assolaban al continente.

A partir de estos antecedentes, en 2022 el tema mantiene absoluta vigencia, pero además se torna acuciante para los países latinoamericanos y caribeños. Actualmente la región vive múltiples situaciones extraordinariamente desafiantes en torno a la calidad y estabilidad de sus democracias, que permiten señalar un retroceso en relación a aquellos avances.

La perspectiva de un progresivo «desacuerdo de régimen» en torno de lo que concebimos como democracia ha emergido como un problema central en América Latina. Las legitimidades de origen se han venido distanciando de las de ejercicio, y ello ha atravesado a gobiernos de derecha y de izquierda, más allá incluso de los vaivenes de las retóricas cambiantes en torno del populismo de unos y de otros (Caetano, 2019: 107).

Entre los principales síntomas de este retroceso, en el análisis antes citado se destaca la inestabilidad política permanente, los periódicos “golpes blandos”, las derivas autoritarias en las que se embarcan gobiernos legítimamente electos, la confrontación política de signo excluyente, y procesos incrementales de personalización de la política, en detrimento de los partidos políticos y del prestigio de las instituciones democráticas en general (ibídem.).

En un continente caracterizado por una vulnerabilidad estructural y multidimensional, la multiplicación de este tipo de desafíos para las democracias se ha visto además facilitada, respaldada o incitada por factores exógenos, de escala mundial o global, de creciente influencia en los últimos tres años: la crisis de la pandemia y la crisis económica a ella asociada; el auge de movimientos neopatriotas, antiglobalistas o iliberales (así como su concertación internacional); y las crecientes tensiones entre potencias mundiales, que conllevan un retorno de la primacía de enfoques realistas en las relaciones internacionales, relegando la cooperación a un lugar secundario de la agenda internacional.

En este escenario, renovar la reflexión acerca de los mecanismos internacionales de protección de la democracia es una misión primordial en la actualidad, contribuyendo así desde el ámbito internacional a garantizar que la voluntad del pueblo sea cumplida en todos los países que se asumen como democráticos.

Para avanzar en este sentido, el texto que sigue ofrece un recorrido a través de lo que denominamos horizontes geopolíticos de aplicación de mecanismos de protección de la democracia, a partir de la identificación de diferentes ámbitos subregionales, continentales, hemisféricos, interregionales y multilaterales en los que se desarrollan mecanismos de este tipo. No se pretende ofrecer al lector un recorrido exhaustivo a través del universo de mecanismos de este tipo, pero sí presentar un conjunto específico de casos que da cuenta de su variabilidad. En especial interesa presentar cómo dicha variabilidad está sometida a particularidades histórico-políticas, ligadas a elementos como el interés y la identidad de los actores, que asumen una expresión geográfica y, en particular, geopolítica, al mismo tiempo que marcan un límite de las explicaciones abstractas o doctrinarias de pretensión universal. El conjunto de casos considerados está además atravesado por la adopción no intencionada por parte de los autores de un locus uruguayo, que posiblemente también marque la interpretación propuesta, al reflejar un modo de entender la región y la democracia.

El texto está compuesto por tres secciones, además de la presente Introducción y la Conclusión con la que se cierra. En la siguiente sección se discuten aspectos conceptuales constitutivos del enfoque adoptado para abordar la protección internacional de la democracia desde una visión latinoamericana y caribeña. A continuación, se ofrece un recorrido a través del conjunto de mecanismos de protección internacional de la democracia analizados, con énfasis en aquellos que integran los países del Cono Sur. En la tercera parte se ofrece una exposición sobre viejos y nuevos desafíos que enfrenta la cuestión, que surgen del análisis de los casos antes mencionados.

2. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA ENTRE LO UNIVERSAL Y LO PARTICULAR

A pesar de la renovada actualidad que asume hoy la protección de la democracia, antes mencionada, la pregunta de fondo posiblemente continúe siendo la misma que se viene planteando en el mundo y en la región durante el último siglo: ¿cómo construir solidaridad internacional efectiva cuando un país sufre una ruptura democrática?

Sin embargo, la respuesta a esta pregunta no puede ser general, sino que debe ser geográfica y temporalmente situada, combinando elementos universales y particulares. El presente texto propone una aproximación al tema agregando un segundo cruce (parcialmente solapado con el anterior) entre visiones doctrinarias o formales y la experiencia histórico-política concreta. Por un lado, los enfoques doctrinarios o formales, muchas veces predominantes, destacan aspectos teóricos, abstractos y normativos, de concepción universalista, cuya reflexión es vertebrada por visiones idealistas de las Relaciones Internacionales y por perspectivas procedimentales de la ciencia política. Por el otro lado, la experiencia histórica permite visualizar el rol que juegan en la cuestión las particularidades histórico-políticas,

definidas por elementos como el interés y la identidad de los actores, los cuales únicamente pueden ser visualizados a partir del contexto de aplicación de estos mecanismos en el continente americano y sus diferentes sub-regiones, especificando así la aplicación concreta de aquellos otros aspectos más abstractos.

Esta inquietud combinatoria busca trasladar al plano de los mecanismos de protección internacional de la democracia una preocupación ya destacada en la literatura acerca de las limitaciones de abordar el debate sobre la cuestión democrática en la región apelando únicamente a enfoques formales o sustantivos:

Si resulta por demás claro que en un continente como América Latina las definiciones procedimentales minimalistas siempre son importantes pero también insuficientes, la aplicabilidad y conceptualización de definiciones de democracia desde opciones ampliadas o maximalistas (que incorporan otros indicadores, como las exigencias de que los gobernantes surgidos de elecciones tengan poder efectivo para gobernar o que existan ciertos niveles básicos de equidad socioeconómica y altos niveles de participación popular) también se ven interpeladas desde diversas perspectivas (Caetano, 2019: 116).

En la revisión de la literatura que ofrece el citado texto de Closa Montero, Palestini Céspedes y Castillo Ortiz (2016), aparece esta contraposición entre enfoques de carácter más universalista y otros que incorporan las particularidades de cada región, en su expresión geopolítica. El primer tipo de enfoque es caracterizado por estos autores por el predominio del elemento difusionista sobre los MPD (Frank, 1992; Börzel y van Hüllen, 2015), según los cuales “existiría así una ‘transferencia de políticas’ (policy transfer) desde ciertas organizaciones regionales (principalmente, aunque no únicamente, localizadas en Europa) hacia áreas de limitada capacidad estatal tales como África, partes de Asia y América Latina” (Closa Montero, Palestini Céspedes y Castillo Ortiz, 2016: 22). El segundo tipo de enfoque, por su parte, es ejemplificado por los autores con el análisis de Ribeiro Hoffman y Van der Vleuten (2007), quienes incorporan a su análisis aspectos geopolíticos que contemplan el elemento particular, expresado en este caso a través de una concepción realista del interés. En términos concretos, abordan el rol del líder regional en la aplicación concreta del MPD (por ejemplo, en la decisión de si frente a un episodio determinado corresponde aplicarla, o no).

Los cruces entre lo universal y lo particular, y entre doctrina abstracta y experiencia concreta, parcialmente solapados, son abordados en este trabajo a través de la definición y análisis de diversos horizontes geopolíticos que delimitan una serie de campos de aplicación práctica de los mecanismos de protección de la democracia en América. El interés por ofrecer una delimitación y geopolítica de estos mecanismos persigue tres objetivos. En primer lugar, busca evitar el excesivo formalismo que en ocasiones aflige al abordaje del tema, según fue mencionado, dando cuenta del sentido político de las realidades particulares espacialmente agrupadas. En segundo lugar, vinculado al punto anterior, intenta evitar la justificación universalista de determinadas cruzadas democráticas que a menudo se confunden con la persecución de intereses de las potencias, como puede sospecharse en varios casos recientes, como Iraq o Libia. En tercer lugar, este abordaje pretende también llamar la atención con respecto a la necesidad de incorporar la geopolítica a las prácticas de cooperación política, evitando así abandonar la consideración de aquel plano al campo exclusivo del realismo.

De esta forma, el texto intenta también contribuir a la comprensión de cómo la promoción y defensa de valores de pretensión universal, como la democracia, los Derechos Humanos o la paz, necesariamente deben contemplar el aspecto particular de los mismos, asociado a factores históricos y culturales que se expresan y organizan en una dimensión eminentemente geográfica y, en relación a su sentido político, también geopolítica. En otros términos, el anhelo de un mundo en el que aquellos valores sean extensamente aceptados y la búsqueda de un sistema internacional multipolar, que contemple las particularidades de cada región, lejos de ser dos misiones opuestas, deben ser consideradas como dos caras de la misma moneda.

3. HORIZONTES GEOPOLÍTICOS DE PROTECCIÓN DE LA DEMOCRACIA

Existe en el continente americano una amplia variedad de mecanismos internacionales de protección de la democracia. Sin ánimo de ofrecer una tipología sistemática o un panorama exhaustivo, el universo de MPD que involucran a Latinoamérica y el Caribe incluye tempranos ensayos frustrados, como la propuesta de una Doctrina de la Intervención Multilateral (también denominada Doctrina Larreta), de 1945; mecanismos ad hoc, como los promovidos en relación a la larga crisis política venezolana desatada tras la muerte de Hugo Chávez (el Mecanismo de Montevideo, el Grupo Internacional de Contacto y el Grupo de Lima); y cláusulas democrática, que asumen un mayor grado de estabilidad, compromiso y formalidad, como son típicamente las cláusulas de este tipo previsto en organismos y bloques como el Mercosur, la CAN, la Unasur, la SICA, el CARICOM o la OEA. Como señalan Closa Montero, Palestini Céspedes y Castillo Ortiz, cuando el consenso sobre MPD “está formalizado dentro de un instrumento de derecho internacional, como puede ser un protocolo o un tratado internacional, hablamos típicamente de una cláusula democrática a través de la cual la organización regional exige como condición de membresía el que los Estados sean y permanezcan democracias” (2016: 20).

Un primer ejemplo de horizonte geopolítico de los MPD de interés para el presente análisis es típicamente el hemisférico. El mismo postula la existencia de un espacio continental (“América” primero, “Las Américas” después) cohesionado con una identidad propia, que desde el siglo XX compite con la anterior identidad transatlántica constituida por la relación entre metrópolis europeas y las excolonias americanas. A nivel del Sistema Interamericano, la democracia juega durante el siglo XX un rol determinante en la definición de este espacio cohesionado, su diferenciación de otras regiones del sistema internacional, la limitación de la influencia de potencias extra hemisféricas y la exclusión de países latinoamericanos que se muestren díscolos en relación al consenso democrático. En cierta forma, al menos desde la posguerra, la democracia juega el rol que la idea de república jugó dos siglos atrás en el establecimiento de la Doctrina Monroe y la limitación de la influencia y proyección de las potencias monárquicas europeas sobre la región.⁴

4. Es posible relativizar la comparación estableciendo la salvedad de que en los siglos XX y XXI, el consenso democrático se fundamenta en una dinámica multilateral (al menos parcialmente). Sin embargo, ello no es óbice para que los mecanismos de protección internacional de la democracia promovidos en este horizonte geopolítico hemisférico hayan estado atravesados por la persecución de intereses particulares, en particular del único país del continente con status de potencia mundial.

Un primer ensayo fallido de MPD en este horizonte hemisférico fue la Doctrina de la Intervención Multilateral, propuesta a influjo de la diplomacia estadounidense por el canciller uruguayo Eduardo Rodríguez Larreta en 1945 (de allí que también sea conocida como “Doctrina Larreta”), un político del llamado “nacionalismo independiente” a cargo de la política exterior del gobierno de Juan José Amézaga, del Partido Colorado. La iniciativa, rechazada inmediatamente por la mayoría de los países latinoamericanos, proponía una doctrina que estipulara la intervención multilateral de los países americanos frente a una ruptura de la democracia en uno de ellos. El episodio ha sido ampliamente interpretado en Uruguay como un intento de aliarse con la potencia para atacar al gobierno argentino de Juan Domingo Perón (Real de Azúa, 2022; Methol, 2015).

En particular, Carlos Real de Azúa, reconocido como uno de los padres de la ciencia política uruguaya, explicaba en aquella época la desconfianza con la cual los nacionalismos latinoamericanos recelaban de la defensa de la democracia como “máscara” del simple interés de las potencias. “Se vio pues en la ideología democrática incondicionada la máscara de la voluntad de poder, la decorada coonestación de intereses nacionales empeñados en una lucha a muerte por su supervivencia” (Real de Azúa, 2022: 8). Sin perjuicio del carácter fallido de este ensayo, el mismo inaugura una tradición de apelar a la defensa de la democracia para avalar intervenciones de diferente tipo en países caribeños y centroamericanos durante la Guerra Fría, en oposición a gobiernos comunistas, de izquierda, progresistas o simplemente nacionalistas.

Superada la Guerra Fría y el último ciclo de dictaduras cívico-militares, la región avanzó hacia un consenso básico sobre la adopción compartida de regímenes democráticos, admitiendo el elemento representativo o un criterio procedimental para definir un mínimo común (sin perjuicio que se planteara la necesidad de avanzar hacia componentes de democracia sustantiva). Este consenso cristalizó a nivel hemisférico con la Carta Democrática Interamericana en el marco de la OEA (2001):

La firma de la Carta Democrática Interamericana por todos los países americanos (con excepción de Cuba, marginada de la Organización de Estados Americanos –OEA–), nada menos que el 11 de septiembre de 2001, en la ciudad de Lima, pudo simbolizar el último hito de ese momento de relativa convergencia de miras. Ese documento recogía un acuerdo de base en términos más bien procedimentales, relacionado con el avance de la democracia representativa, en defensa de sistemas políticos en que los ciudadanos puedan elegir libremente a sus gobernantes y representantes en elecciones competitivas y transparentes (Caetano, 2019: 106).

La importancia de la CDI radica tanto en su carácter de símbolo, como de sostén institucional del mencionado consenso de la década de 1990. Por ejemplo, es significativo que la Carta haya sido suscrita por el presidente venezolano Hugo Chávez, no sin antes solicitar la inclusión de algunas cláusulas relativas a la democracia participativa (Romero y Cardozo, 2002), lo que también da cuenta de la posibilidad que parecía abrirse en aquel momento para avanzar en el tratamiento de la cuestión democrática a través de procesos realmente multilaterales. En la misma línea, también es significativo que, en el fallido golpe de Estado sufrido por Hugo Chávez en 2002, la aplicación de la CDI promovida por varios países

haya sido un elemento de presión internacional para detener la crisis democrática, a pesar que en ella estuviera involucrada la propia diplomacia estadounidense.

Pero si estos elementos permitían abrir una esperanza sobre el sentido renovado y eficaz que asumían los mecanismos de protección de la democracia en el horizonte hemisférico, hay en la actualidad elementos de sobra para expresar preocupación. Entre estos cabe mencionar el ambiguo y desigual rol asumido por el uruguayo Luis Almagro, actual secretario general de la OEA, ante las recientes crisis democráticas en países como Venezuela, Honduras y Bolivia; así como también la decisión de algunos gobiernos embarcados en una deriva autoritaria por denunciar su adhesión a la OEA, como es el caso de Nicaragua (2021). Independientemente de la valoración particular que pueda hacerse de cada uno de estos eventos, en su conjunto dan cuenta de la mencionada involución de la región hacia un “desacuerdo de régimen”, así como también expresan la permanencia de un trasfondo de desconfianza que permea a los mecanismos de protección de la democracia en este horizonte hemisférico.

Un segundo horizonte geopolítico de protección de la democracia es el sudamericano, que en el seno de la Unasur (fundada en 2008, sobre el antecedente de la anterior Comunidad Sudamericana de Naciones) adopta un Protocolo sobre compromiso democrático (2010). En este caso la protección de la democracia está marcada por una identidad sudamericana emergente, asociada por un lado al denominado giro a la izquierda latinoamericano y, por otro lado, a la intención de avanzar en esferas de autonomía para Sudamérica, como un continente diferenciado del resto de Latinoamérica y el Caribe (más ligados a EE.UU. y sus intereses). Esto permitió la activación de la Unasur ante amenazas puntuales a la democracia en países como Bolivia y Ecuador.

Sin perjuicio de la corta vida de este bloque regional, interesa observar la intención que hubo de replantear la cuestión de la diversidad de democracias en asociación directa con el objetivo primordial de establecer a Sudamérica como una zona de paz. Por ejemplo, en una Cumbre del organismo el presidente brasileño Luiz Inácio “Lula” da Silva afirmaba:

A América do Sul é hoje uma região de paz, onde floresce a democracia. Todos os seus governantes foram eleitos em pleitos democráticos e com ampla participação popular. A instabilidade que alguns pretendem ver em nosso continente é sinal de vida, especialmente da vida política. Não há democracia sem povo nas ruas, sem confronto de ideias e de propostas. Tampouco há democracias sem regras e sem diálogo (Lula, 2008).

Resulta notable cómo el discurso de Lula reelabora la lógica subyacente a planteos como el de “la paz democrática”, postulando la necesidad de que para que la democracia realmente contribuya a la paz, debe aceptarse la diversidad de formas de democracia asociadas a la experiencia histórico política de cada región.

Un tercer horizonte geopolítico de los mecanismos de protección de la democracia en Latinoamérica es el Mercosur. El bloque regional, en general concebido como un proceso de integración regional de naturaleza eminentemente económico comercial, es también un acuerdo entre democracias. Esta condición es compartida por otros procesos de integración

del denominado “nuevo regionalismo” latinoamericano, como la CAN. A diferencia de las dos oleadas anteriores de acuerdos de integración regional en Latinoamérica, que dieron lugar a la ALALC (1960) o a la ALADI (1980), los procesos regionales de esta generación son concebidos en Latinoamérica como acuerdos entre democracias.

La literatura ha analizado ampliamente el rol fundamental que tuvo en el origen del Mercosur la condición democrática compartida por los países fundadores (Gardini, 2010). También ha sido destacado el rol de la coincidente (y no menos importante) condición de superación de la histórica rivalidad geopolítica entre los dos socios mayores del bloque, Argentina y Brasil (Caetano, 2011). Con base en estos dos factores, la literatura más crítica con las dificultades del proceso de integración mercosuriano justamente destaca la importancia que asume la combinación de paz y democracia en la naturaleza de este bloque:

Pasadas dos décadas del plazo estipulado, el bloque no funciona siquiera como unión aduanera, la etapa de integración anterior al mercado común. [...] Pero calificar al proyecto como un fracaso sería exagerar la importancia del papel firmado. La contribución más importante del Mercosur no se registró en el área de la integración regional, sino de la paz interestatal y la democracia nacional (Malamud, 2013: 280).

A nivel del Mercosur se destacan tres hitos en relación a los MPD. En primer lugar, la Declaración de la Cumbre de Las Leñas, en 1992, que en un contexto de periódicas amenazas al proceso de transición democrática resalta “la ratificación por los Presidentes que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR, así como también la economía de mercado, la estabilidad con crecimiento, la apertura y la modernización de las economías” (Peña, 1992). Algunos años después, en 1996, con una estabilidad democrática más consolidada, se aprueba el Protocolo de Ushuaia, que constituye ya una cláusula democrática en sentido estricto. Y luego, en 2011, durante el apogeo del giro a la izquierda de la región, se aprueba el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (también denominado Ushuaia II), que es el que finalmente fue aplicado para suspender a Paraguay tras del golpe de Estado que derroca a Fernando Lugo (2012) y para suspender a Venezuela desde 2017, debido a la crisis democrática permanente que vive el país.

En este marco, la cuestión del horizonte geopolítico emerge también claramente, ya no en relación a la influencia de EE.UU. y sus intereses, como sucedía en el horizonte hemisférico, sino de una potencia regional como Brasil. En 2016, cuando el Impeachment a la presidenta Dilma Rousseff fue ampliamente cuestionado en relación a su legitimidad (e incluso a su legalidad), en ningún momento fue factible concebir una aplicación de estas cláusulas al país que lidera el bloque, lo que nuevamente pone sobre la mesa la importancia de la dimensión geopolítica en relación a los MPD.

Un último aspecto de especial interés en relación a los MPD y el Mercosur es su dimensión interregional, presente por ejemplo en el capítulo sobre Diálogo Político y Cooperación del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea. Este tipo de mecanismo, tal vez de menor intensidad y capacidad vinculante que los anteriormente mencionados, resulta en cambio muy sugestivo para pensar horizontes geopolíticos de promoción inter-

nacional de la democracia en los que la preeminencia de la cooperación aleje desconfianzas sobre eventuales intereses que puedan subyacer a la aplicación de tales mecanismos. Coincidentemente, interesa la oportunidad que estos mecanismos interregionales ofrecen para balancear el predominio del horizonte hemisférico.

Al respecto, emerge aquí la cuestión identitaria asociada a un componente cosmopolita presente en la cooperación con Europa, que pone en juego valores como la fraternidad y la igualdad. De esa forma podría ser atendida la vieja inquietud de muchos latinoamericanos por una democracia sustantiva, contrapuestos a la lógica tutelar frecuentemente asociada a aquel otro horizonte hemisférico, en el que se impone una concepción únicamente procedimental de la democracia. Un muy buen ejemplo de esto es el mencionado caso del Grupo Internacional de Contacto (2019), en el cual la Unión Europea se asoció con otros países latinoamericanos y caribeños en la búsqueda de una solución negociada para la crisis venezolana, contrapuesta al tipo de soluciones que en aquel momento promovía EE.UU..

4. VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA

Con base en los casos recién analizados, a continuación se destacan algunos desafíos que enfrenta la protección internacional de la democracia en América Latina y el Caribe, en general definidos por la experiencia histórica política de la región, pero también condicionados por tendencias recientes.

Primeramente, en la región las rupturas democráticas están casi siempre asociadas a la irrupción del autoritarismo, la represión, las violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos y el terrorismo de Estado. Este tipo de violencia es especialmente sufrida por las poblaciones más vulnerables en el continente más desigual del planeta (esto es, poblaciones indígenas, afrodescendientes, campesinos, sectores obreros, sindicalistas y estudiantes), lo que trae nuevamente a colación la necesidad de contemplar el componente sustantivo de la cuestión democrática. Las rupturas institucionales agudizan el déficit democrático en la región, demostrando la estrecha relación que en la realidad persiste entre democracia procedimental y sustantiva, al margen de debates teóricos.

En segundo lugar, es importante comprender que la solución al problema de las rupturas democráticas de ninguna forma puede pasar por medidas que violenten los principios de no intervención en asuntos internos de los Estados y de autodeterminación de los pueblos. Esto es especialmente importante para el caso de intervenciones exógenas de tipo militar. En tal caso, se corre el riesgo de que la cura sea mucho peor que la enfermedad. La intervención en un Estado desde el exterior siempre supone una herramienta peligrosa, frecuentemente asociada al imperialismo, en relación a la cual es imposible definir un umbral seguro bajo el cual su utilización pueda ser considerada prudente.

Un tercer punto a considerar, vinculado al aspecto anteriormente mencionado, es la asimetría que los países pequeños o medianos mantienen en relación a potencias regionales o mundiales. Se trata de un problema presente tanto en el ámbito hemisférico como regional:

piénsese, por ejemplo, en la cuestionada legitimidad del Impeachment aplicado a Dilma Rousseff en Brasil en 2016 o el asalto al Capitolio de EE.UU. en 2021. ¿Es posible aplicar salvaguardas democráticas a potencias mundiales o regionales por parte de los socios con los que comparten un régimen internacional? A la respuesta inicial, más o menos intuitiva, cabe agregar una segunda reflexión, relativa al riesgo de prácticas imperialistas asociadas a la salvaguarda de la democracia, mencionado en el punto anterior.

Una cuarta cuestión que merece especial atención para el caso latinoamericano es la aplicación de sanciones que afecten la actividad económica. Por un lado, cabe señalar la pésima experiencia que representa el bloqueo económico a Cuba. El caso resulta ilustrativo no sólo de las nefastas consecuencias para la sociedad de este tipo de iniciativas, sino también de lo contraproducente que puede resultar en relación al objetivo de forzar un cambio de régimen, cuando más bien puede determinar su enquistamiento. Por otro lado, en relación a los mecanismos regionales de salvaguarda de la democracia, frecuentemente asociados a procesos de integración regional, es necesario evitar que los efectos de la suspensión de un Estado miembro puedan suponer retrocesos en relación al respectivo proceso de integración económica, teniendo en cuenta que la reconstrucción de los lazos económicos es siempre mucho más costosa, lenta y contingente que la restitución de la institucionalidad.

Un quinto punto de interés es la idea de diversidad de democracias, que va de la mano con la necesidad de no limitar la cuestión de la protección internacional de la democracia a una visión estrictamente procedimental, considerando siempre la necesidad de contemplar elementos sustantivos (asociados a la primera cuestión mencionada). Por ejemplo, al discutir la libertad de prensa como un componente de la democracia, la inquietud legítima sobre el libre ejercicio del periodismo sin presiones por parte de gobiernos debe ser complementada con la incorporación a la agenda democrática de la preocupación por evitar que el sector quede en manos de oligopolios o monopolios (públicos o privados), que históricamente también han sido actores que afectan la calidad y la estabilidad de las democracias en Latinoamérica.

5. CONCLUSIÓN

La protección internacional de la democracia y sus desafíos actuales están necesariamente ligados a la concepción de la democracia. En ese contexto, luego del relativo consenso democrático alcanzado en Latinoamérica y el Caribe durante las décadas de 1990 y 2000, actualmente enfrentamos una delicada situación que puede ser definida como de “confusión democrática” (Sartori, 2000), en la que nadie se reivindica como no democrático, pero justamente muchos actores construyen perspectivas autoritarias con la idea que no están incumpliendo la norma democrática. Frente a esta amenaza ratificamos que “la renovación de una discusión político-intelectual de proyección efectivamente internacional, en la que sea posible debatir de manera consistente y sin dobleces sobre ciertos filtros conceptuales indispensables para la calificación de una democracia genuina” (Caetano, 2019: 115).

En este plano internacional, justamente, el análisis y la reflexión precedentes sobre los mecanismos internacionales de protección de la democracia en Latinoamérica y el Caribe

permite destacar una serie de conclusiones. En primer lugar, ratificar la necesidad de dejar abierta la posibilidad de que Estados y ciudadanos puedan construir una defensa internacionalista de la democracia frente a situaciones de quiebre institucional y violaciones de DDHH. Segundo, subrayar la necesidad de que dicha práctica se desarrolle de las formas más amplias y diversas antes de aventurar soluciones que impliquen el intervencionismo y, en particular, la intervención militar. Frente a este riesgo, en tercer lugar, es necesario poner de relieve aspectos particulares, asociados a una dimensión espacial, geográfica o geopolítica, que contribuyan a constituir un universo diverso. Ello lleva a un cuarto punto, más propositivo: la idea de que el fortalecimiento de la cooperación y el establecimiento de lazos con la mayor diversidad posible de actores democráticos del sistema internacional constituye una opción valiosa para que la defensa de la democracia repose sobre valores cosmopolitas de fraternidad e igualdad, por sobre cualquier tipo de lógica tutelar. La defensa de la democracia también debe ser la defensa de la diversidad y del multipolarismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Caetano, G.** (2019). Las izquierdas y la «confusión democrática». Nueva Sociedad, 281: 104-116. ---- (2011) "Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)" En: Gerardo Caetano (Comp.) Mercosur 20 años, Montevideo: CEFIR: 21-63.
- Closa, C.** (2013) Institutional design of democratic conditionality in regional organizations. EUI Working Papers. RSCAS 2013/45
- Closa Montero, C.; Palestini Céspedes, S.; Castillo Ortiz, P.** (2016) Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina, el Caribe, y la Unión Europea. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Gardini, G. L.** (2010) The origins of Mercosur: Democracy and regionalization in South America. Springer.
- Halperin Donghi, T.** (1969). Historia contemporánea de América Latina. Madrid: Alianza Editorial.
- Heine, J. y Weiffen, B.** (2014) 21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Kant, I.** (2012) La paz perpetua. Barcelona: Akal.
- Lula da Silva, L. I.** (2008) Discurso na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – Unasul, 2008. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-dasilva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-Unasul/view>. Recuperado el 18 de marzo de 2022.

- Malamud, A.** (2013) El Mercosur: misión cumplida *Revista SAAP*. 7, 2, 275-282.
- Method Ferré, A.** (2015) *El Uruguay como problema*. Montevideo: HUM.
- Peña, F.** (1992) La cumbre de Las Leñas y el futuro del MERCOSUR. *Revista del Centro de Economía Internacional (CEI)*. Julio de 1992.
- Real de Azúa, C** (2022) Política internacional e ideologías en el Uruguay. *Marcha*, 966, 3 de julio de 1959, 7-B-14-B. Disponible en: http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Carlos_Real_De_Azua/lib/exe/fetch.php?media=politicainternacional.pdf Recuperado el 18 de marzo de 2022.
- Romero, M. T. y Cardozo, E.** (2002) Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración. *Revista venezolana de análisis de coyuntura*. VIII, 001,153-173.
- Russett, B., Layne, C., Spiro, D. E., & Doyle, M. W.** (1995). The democratic peace. *International Security*, 19(4): 164-184.
- Sartori, G.** (2000) *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schnably, S.J.** (2000) American System. En: Fox, G. y Roth, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press: 155-198
- Small, M. y Singer, D, J.** (1976) The War Proneness of Democratic Regimes, 1816–1965. *Jerusalem Journal of International Relations*. 1: 50–69.

3. DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Isabel Camisão

Universidad de Coimbra y CICP, Portugal

Bruno Theodoro Luciano

Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas
(UNESP-UNICAMP-PUC-SP), Brasil

RESUMEN

La Unión Europea (UE) se basa en un conjunto de valores compartidos que incluyen el respeto de la democracia y el estado de derecho. La promoción y la fuerte protección de estos valores representa el núcleo de la identidad de la UE y debe dar forma a las políticas internas y externas de la Unión (y, por lo tanto, de los Estados miembros). Sin embargo, en los últimos años las decisiones de algunos gobiernos nacionales son un recordatorio de que esta suposición no debe darse por sentada. Este capítulo se centra en los retos recientes para la democracia y el estado de derecho en Polonia y Hungría y en la respuesta de las instituciones de la UE. Nuestro objetivo es responder a una pregunta principal de investigación: ¿cómo está respondiendo la UE a las amenazas democráticas que se originaron en sus Estados miembros? La democracia, el estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales son elementos constitutivos del sistema político de la UE y la capacidad de la Unión para defender estos valores es vital tanto para salvaguardar la integridad del proyecto europeo como para garantizar su credibilidad exterior.

1. INTRODUCCIÓN

La (virtualmente) imprevista desaparición de la Guerra Fría marcó un cambio importante en las relaciones internacionales (RI) que se creía que era el comienzo de un Nuevo Orden Mundial. Como sucede normalmente en los períodos que siguen al final de una gran guerra, la visión optimista de las RI ganó terreno (Baylis y Smith, 2005). El epítome de esta visión optimista fue la tesis de Francis Fukuyama “El fin de la historia” (1989), que se basó en la idea del triunfo de los valores liberales económicos y políticos y, por lo tanto, del triunfo de la democracia liberal. Esta visión optimista también alimentó la teoría de la Paz Democrática, que asume que las democracias son más pacíficas en sus relaciones exteriores (o al menos en sus relaciones con otras democracias). En consecuencia, la expansión mundial de la democracia crearía un entorno favorable para la paz mundial. Sin embargo, como ocurre con frecuencia en los estudios de RI, la idea de un Nuevo Orden Mundial

pronto fue desafiada por una visión pesimista que apuntaba a un Nuevo Desorden Mundial, descrito en los escritos de autores como John Mearsheimer y Robert D. Kaplan, que pusieron el realismo de nuevo en la ecuación. Para ellos, la certeza del orden bipolar está siendo sustituida por un mundo desigual y en algunas partes caótico, donde subsiste la naturaleza anárquica del sistema internacional y, por consiguiente, el conflicto sigue siendo una característica central. En consecuencia, lo más probable es que la fe de Europa “regrese al futuro” (Mearsheimer 1990). De la misma manera, en su “Choque de civilizaciones” (1993), Samuel Huntington argumentó que, en lugar del final de los conflictos, el mundo posterior a la Guerra Fría estaba siendo testigo de nuevos tipos de conflictos arraigados en diferencias culturales.

A pesar de que el número de regímenes democráticos continuó creciendo a un ritmo constante durante algunos años después del final de la Guerra Fría, confirmando aparentemente algunas partes de la interpretación liberal del nuevo orden, los acontecimientos que marcaron la última década del siglo XX y el comienzo del nuevo siglo revelaron un escenario que también confirmó en parte las dudas de los realistas con respecto a la propagación de la democracia y la pacificación resultante de la política mundial. No solo fracasó la expansión automática de la democracia liberal en todo el mundo, sino que también algunos regímenes autoritarios experimentaron un aumento impresionante que los elevó mucho más en el rango de potencias internacionales. Es más, tanto los regímenes democráticos antiguos como los nuevos eran (y siguen siendo) vulnerables a un número creciente de amenazas que gradualmente han estado poniendo a la “democracia en retirada” (Kurlantzick 2014). La crisis financiera mundial que afectó gravemente a las economías de las democracias occidentales, el uso cada vez mayor de las llamadas amenazas híbridas (incluidos los ciberataques, la interferencia electoral y las campañas de desinformación), la incapacidad del sistema internacional para responder oportunamente a las crisis humanitarias resultantes de estados fallidos, desastres ambientales o desigualdades económicas y sociales, la falta de confianza en las instituciones políticas, alimentaron la popularidad de los líderes populistas y el sorprendente aumento de la participación electoral de los partidos políticos antisistema que se basan en la retórica extremista y nacionalista. El surgimiento de regímenes no liberales, que ponen en tela de juicio premisas democráticas clave (como el estado de derecho, el respeto de los derechos de las minorías y la libertad de prensa), se hizo realidad en todo el mundo. La actual crisis pandémica aceleró aún más esta tendencia, desencadenando serias preocupaciones sobre el posible retroceso de las libertades civiles y los derechos humanos y potenciando las tendencias existentes de intolerancia y censura de opiniones disidentes (The Economist Intelligence Unit 2021).

Aunque este declive democrático parece ser una dinámica difícil de contrarrestar, cabe esperar que la Unión Europea (UE), una construcción basada en la democracia, esté bien equipada para prevenir o castigar las violaciones de la democracia en sus Estados miembros. Y, sin embargo, no ha sido así. El alejamiento de la democracia que se observa en Polonia y Hungría al menos desde 2015 (ciertamente antes en el caso de Hungría) pone en tela de juicio la construcción de toda la UE, ya que la democracia es una base fundamental del proyecto de la UE. El Tratado de la Unión Europea (TUE) enumera explícitamente el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los de las minorías, como valores

fundacionales⁵ de la UE (artículo 2 del TUE) y hace referencia a la democracia representativa como principio en el que se basará el funcionamiento de la UE. Por lo tanto, la UE está firmemente comprometida a promover y proteger estos valores compartidos tanto en el interior como en el exterior. Forman parte de la identidad de la UE y están integrados en sus políticas internas y externas. Sin embargo, en los últimos años estos dos Estados miembros han cuestionado repetidamente algunos de estos principios, enfrentando a la UE con una grave violación de la democracia dentro de sus propias fronteras. Además, las circunstancias excepcionales que trajo la pandemia de COVID-19 facilitaron la aprobación de medidas excepcionales, que podrían ser instrumentalizadas por líderes de “mentalidad autoritaria” (Erlanger 2020) para consolidar su poder. Aunque el cese temporal de algunas libertades y derechos era justificable para combatir la pandemia, no todas las decisiones tomadas por los gobiernos nacionales bajo “poderes de emergencia” pasaron la prueba de necesidad, proporcionalidad y limitación de tiempo, tres de los criterios previstos por el derecho internacional y la UE para garantizar que las medidas excepcionales no pongan en peligro la protección de los derechos fundamentales (Vila Maior y Camisão, 2022).

Este capítulo se centra en los retos a la democracia y el estado de derecho en Polonia y Hungría. Nuestro objetivo es evaluar la respuesta de las instituciones de la UE a la trayectoria política hacia la democracia iliberal que han seguido estos dos Estados miembros para responder a una pregunta principal de investigación: ¿cómo está respondiendo la UE a las amenazas democráticas que se originaron en sus Estados miembros? Dado que la democracia, el estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales son elementos constitutivos del sistema político de la UE, tanto la integridad de la Unión como su credibilidad exterior dependen en gran medida de su capacidad para defender eficazmente estos valores.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección, mostramos brevemente cómo evolucionó la protección de los valores fundamentales de la UE en términos de normas y procedimientos. La Sección 3 aborda la preocupación histórica de la UE por la promoción de la democracia en su vecindad, al tiempo que problematiza la aparente falta de disposición de la UE para hacer frente a la reacción democrática interna al ampliar la respuesta de la UE al retroceso democrático en Polonia y Hungría. La Sección 4 destaca los principales hallazgos del capítulo y explora vías para futuras investigaciones.

2. PROTECCIÓN DE LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA UE: EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS Y LOS PROCEDIMIENTOS

Ni el Tratado de París (1951), ni los tratados de Roma (1957) -los tratados que establecieron las tres Comunidades Europeas⁶ que precedieron a la UE- mencionaron la palabra democracia ni la expresión estado de derecho⁷. Podría decirse que esta ausencia podría explicarse por el carácter sectorial y por los objetivos específicos de las organizaciones que se están

5. A los efectos de este capítulo, las palabras “fundador” y “fundamental” se utilizarán indistintamente.

6. Respectivamente, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

7. Aunque el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea mencionó en su Preámbulo el deseo de “preservar y fortalecer la paz y la libertad”, no es evidente si la referencia a la “libertad” se utilizó como una abreviatura de democracia o si se refirió a la libre circulación (Janse 2018).

forjando. En ese momento, la pacificación del continente europeo y el desarrollo económico y social eran las prioridades inmediatas. Eso no significa que la democracia, el estado de derecho y los demás valores que finalmente se enumeraron como los principios fundacionales de la UE no fueran relevantes para el proyecto europeo. De hecho, incluso antes de la existencia formal de los criterios de adhesión (también conocidos como los Criterios de Copenhague), la adhesión de nuevos Estados miembros a las antiguas Comunidades Europeas estaba condicionada a la existencia de una democracia pluralista, como ilustraban los procesos de adhesión de Grecia, Portugal y España. Los países ibéricos mostraron por primera vez interés en una cooperación con las Comunidades Europeas mientras todavía estaban bajo gobiernos autoritarios (1962), pero las solicitudes fueron denegadas hasta que ambos estados se convirtieron en democracias. En cuanto a Grecia, el Tratado de Asociación (el acuerdo de Atenas) que había firmado con las Comunidades (1962) se detuvo en gran medida después del golpe de Estado militar que impuso una dictadura militar en el país entre 1967 y 1974 (Janse 2018). Grecia solicitó ser miembro de pleno derecho en 1974, inmediatamente después del fin de la dictadura de los “coroneles”. En su dictamen sobre la solicitud griega, la Comisión Europea (posteriormente Comisión) vinculó su recomendación favorable a la existencia de una relación preexistente, pero también al restablecimiento de un régimen democrático en el país:

“Teniendo en cuenta los objetivos declarados de la Comunidad al establecer la Asociación y el retorno de Grecia a una forma democrática de gobierno, no cabe duda, en opinión de la Comisión, de que la Comunidad debe ahora dar una respuesta positiva clara a la petición griega.” (Comisión Europea 1976, 7)

Pero la construcción de la condicionalidad política de la UE comenzó incluso antes. El Parlamento Europeo (PE) desempeñó un papel importante en la prevención de la adhesión de Estados no democráticos, siendo el “primero en exigir explícitamente el respeto de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho como condiciones para la membresía en 1962” (Janse 2018, 75). La Comisión seguirá su ejemplo. En sus dictámenes (1967 y 1969) sobre la solicitud de adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, la Comisión estableció un vínculo claro entre el ideal de libertad presente en el preámbulo del Tratado CEE y la existencia de un gobierno democrático (Janse 2018). La idea de que la adhesión sólo estaba abierta a los regímenes democráticos quedó claramente expresada de nuevo en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud portuguesa de adhesión (presentado por Mario Soares en 1977): “[l]os Tratados de Roma y París significan la clara intención de que otros Estados europeos que comparten el ideal democrático de los Estados miembros de la Comunidad Europea puedan adherirse a la Comunidad” (Comisión Europea 1978, 7). Finalmente, la condicionalidad política para la adhesión se formalizó en 1993 como uno de los criterios⁸ de adhesión adoptados por el Consejo Europeo de Copenhague (y reforzados por el Consejo Europeo de Madrid en 1995). El TUE, modificado por

8. También conocidos como Criterios de Copenhague (los criterios se denominaron así por el Consejo Europeo de Copenhague que los adoptó): criterios políticos (instituciones estables capaces de garantizar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías); criterios económicos (economía de mercado en funcionamiento y capacidad para hacer frente a la competencia y las fuerzas del mercado); criterios del acervo (capacidad administrativa e institucional para aplicar el acervo y capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión). Una especie de cuarto criterio es la capacidad de la Unión para absorber a un nuevo miembro sin perder el impulso de la integración europea. Véase Comisión Europea, Criterios de adhesión. Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en [4.01.2022].

el Tratado de Lisboa (2009), incluye una referencia explícita a estas “condiciones de elegibilidad” que “deben tenerse en cuenta” para la decisión sobre la solicitud de adhesión de un tercer Estado (artículo 49 del TUE). La afiliación también está condicionada al respeto y el compromiso de promover los valores mencionados en el artículo 2 (artículo 49 del TUE).

Tal vez más claramente que la democracia, el estado de derecho forma parte del ADN del proyecto europeo desde el principio. Ambos valores están intrínsecamente vinculados, ya que el estado de derecho es un “principio general” (Mader 2019, 142), es decir, una condición para la protección de la democracia (y, en ese caso, para la protección de todos los valores fundamentales de la UE). A pesar de la ausencia de referencia al estado de derecho en los tratados fundacionales originales, las disposiciones que establecen una amplia jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) para garantizar que se observó la ley son consideradas por algunos autores como “encapsulando el significado central del estado de derecho” (Pech y Grogan 2020, 7). La primera referencia explícita al estado de derecho se hizo precisamente en una sentencia de 1986 del TJCE⁹ que definió a la Comunidad Europea como “una Comunidad basada en el estado de derecho” (TJCE citado en Pech 2020, 7). Esto fue seguido, a partir de 1993, con el Tratado de la Unión Europea (TUE), por varias referencias importantes consagradas en los tratados fundacionales (Pech 2020, 7).

De hecho, el TEU (1993)¹⁰, que creó la UE, incluyó en su Preámbulo una clara referencia no solo al estado de derecho, sino también a los otros valores fundamentales: “[c]onfirmando su [de los Estados miembros] apego a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el estado de derecho”. El apartado 1 del artículo F del TUE también se refiere a la democracia: “la Unión respetará las identidades nacionales de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basan en los principios de la democracia”. Además, tanto la política exterior y de seguridad de la UE como la política de cooperación al desarrollo de la CE (respectivamente, el apartado 2 del artículo J.1 y el apartado 2 del artículo 130u del TUE¹¹) tenían por objeto desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, estas referencias fueron al principio en gran medida simbólicas (Pech 2020, 12).

La revisión realizada por el Tratado de Ámsterdam (TA) (1999) “mejoró” la importancia de la democracia y los otros valores fundamentales al considerarlos “principios fundacionales” (artículo 6 del TUE¹²). Otra novedad notable del TA fue la creación de un mecanismo sancionador para garantizar el respeto de los valores fundamentales. De conformidad con las disposiciones del artículo 7 del TUE, el Consejo Europeo, por unanimidad “a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo”, estaba facultado para “determinar la existencia de una violación grave y persistente por un Estado miembro de los principios mencionados en el párrafo 1 del artículo 6”, es decir, el artículo que enumera los principios fundacionales de la UE.¹³ Las disposiciones prevenían

9. Caso 294/83, Les Verts c. Parlamento Europeo, ECLI:EU:C:1986:166, párr. 23.

10. El Tratado sobre la Unión Europea se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

11. En la primera redacción del TUE.

12. En la redacción que le dio el Tratado de Ámsterdam.

13. En aquel momento, el Consejo Europeo no tenía el estatuto de institución, sino que se consideraba una formación del Consejo. Por consiguiente, en el artículo se utilizaba la terminología “El Consejo, reunido en su composición de jefes de Estado o de Gobierno”.

que el Consejo, por mayoría cualificada, «podrá decidir suspender algunos de los derechos derivados de la aplicación» del Tratado, incluidos los derechos de voto, al Estado miembro responsable de la infracción (artículo 7, apartado 1, del TUE¹⁴). Cabe señalar que el Estado miembro de que se trate no participa en las votaciones del Consejo Europeo ni del Consejo.

El artículo 7 del TUE fue modificado posteriormente por el Tratado de Niza (2003), que añadió una fase preventiva (que precede a la activación del mecanismo de sanciones) durante la cual el Consejo, a propuesta de un tercio de los Estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión, puede determinar un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios mencionados en el artículo 6, apartado 1, y dirigir recomendaciones adecuadas a dicho Estado. La determinación va precedida de audiencias del Estado miembro en cuestión (artículo 7, apartado 1, del TUE¹⁵). Esta fase preventiva, que es un claro intento de evitar la escalada a la “fase de sanción” del artículo, fue activada por la Comisión en relación con Polonia (en diciembre de 2017) y por el PE en relación con Hungría (en septiembre de 2018) (véase la sección 3 a continuación).

El Tratado de Lisboa (TL) (2009) dio lugar a nuevos cambios en las disposiciones de los tratados fundacionales relacionadas con los valores fundamentales. Uno de estos cambios se produjo en la redacción del artículo 6 del TUE, ahora artículo 2, donde la palabra “principios” se sustituyó por “valores”, aunque no queda claro si este cambio en la terminología es legalmente significativo (Pech 2020, 13). Además, la lista de valores se amplió para incluir la “dignidad humana”, la “igualdad” y los “derechos de las personas pertenecientes a minorías”, y para describir una sociedad europea en la que “prevalezcan el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (artículo 2 del TUE). Además, un nuevo artículo introducido por el TL (artículo 21 del TUE) amplía la observancia de los principios fundamentales de la UE a toda la acción exterior de la UE. Otro paso importante fue el carácter vinculante de la Carta de los derechos fundamentales¹⁶ de la UE.

A pesar de los avances en cuanto a la consagración formal del estado de derecho y los otros valores fundamentales en el derecho primario de la UE, en lo que respecta a las disposiciones de los tratados, los mecanismos para prevenir o sancionar las violaciones graves de los valores fundamentales de la UE siguieron basándose esencialmente en el artículo 7 del TUE: “El artículo 7 del TUE sigue siendo una herramienta excepcional, pero la más emblemática, para que la UE actúe en caso de fallas graves del estado de derecho en un Estado miembro” (Comisión Europea 2019a, 3).¹⁷ Sin embargo, a pesar de que se le denomina

14. Modificado por el Tratado de Ámsterdam.

15. Modificado por el Tratado de Niza.

16. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en 2000, pero no llegó a ser jurídicamente vinculante hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Teniendo en cuenta el alcance de este capítulo, cabe señalar que Polonia es el único Estado Miembro que ha optado formalmente por no aplicar algunas disposiciones de la Carta.

17. En caso de infracciones que entren dentro del ámbito de aplicación de la legislación de la UE, la Comisión también puede utilizar procedimientos de infracción (artículo 258 del TFUE), pero con efectos limitados (Parlamento Europeo, 2021). Además, otros mecanismos y marcos ayudan a abordar las cuestiones relativas al Estado de Derecho en los Estados miembros, como el Semestre Europeo, el Cuadro de indicadores de la justicia de la UE, el Mecanismo de cooperación y verificación, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Fiscalía Europea (EPPO), entre otros (Comisión Europea 2019a, 4-6). Por lo que se refiere específicamente a la Fiscalía Europea, que tiene por objeto investigar, perseguir y llevar ante la justicia los delitos contra el presupuesto de la UE, los Estados miembros tienen que aceptar su jurisdicción para que la Fiscalía Europea actúe. Veintidós Estados miembros han aceptado las jurisdicciones de la Fiscalía Europea, pero ese no fue el caso de Polonia y Hungría.

informalmente «opción nuclear» de la UE (Pech 2020, 12), el artículo 7 es difícil de aplicar, como lo demuestran los casos de Polonia y Hungría (respectivamente, más de cuatro y tres años después de la activación del mecanismo preventivo del artículo, ninguno de los casos ha pasado aún la fase de audiencias). Por lo tanto, la Comisión lanzó en 2014 el Marco de la UE para fortalecer el estado de derecho¹⁸, buscando “resolver futuras amenazas al estado de derecho en los Estados miembros antes de que se cumplan las condiciones para activar los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE” (Comisión Europea 2014, 3). En palabras de la propia Comisión, en lugar de ser una alternativa al artículo 7, el Marco “lo precede y complementa” (Comisión Europea 2014, 3). El proceso consta de tres fases: una evaluación de la Comisión (que incluye la recopilación de toda la información pertinente y, en caso necesario, el inicio de un diálogo con el Estado miembro de que se trate mediante el envío de un «dictamen sobre el estado de derecho»); una recomendación de la Comisión y un seguimiento de la recomendación (Comisión Europea 2014). A pesar de las mejores expectativas de la Comisión, el Marco del estado de derecho pronto puso de manifiesto sus deficiencias¹⁹. En consecuencia, en 2019, la Comisión lanzó una nueva Comunicación que prevé un Ciclo de revisión del estado de derecho que abarca:

“todos los diferentes componentes del estado de derecho, incluidos, por ejemplo, los problemas sistémicos del proceso de promulgación de leyes, la falta de protección judicial efectiva por tribunales independientes e imparciales o el incumplimiento de la separación de poderes.” (Comisión Europea 2019b, 9).

El ciclo de revisión (también conocido como mecanismo europeo del estado de derecho) se basa en un informe anual de la Comisión sobre el estado de derecho que supervisa la situación en los Estados miembros y sirve para informar del diálogo con (y dentro de) el Parlamento Europeo y el Consejo (Comisión Europea 2019b), así como con los Estados miembros y otras partes interesadas.²⁰ Aunque el seguimiento estrecho de la situación en los Estados miembros es un paso en la dirección correcta, algunos críticos señalan cierta ingenuidad de las nuevas medidas, ya que se basan esencialmente en los méritos del diálogo, que podrían resultar ser el “mejor amigo del autócrata” (Pech et al 2019).

Una adición reciente a esta caja de herramientas del estado de derecho es el Reglamento de²¹ Condicionalidad del Estado de Derecho. La propuesta para establecer un mecanismo financiero condicional fue publicada por la Comisión en 2018. Según la Comisión, “[e]l respeto efectivo del estado de derecho es un requisito previo para la confianza de que el gasto de la UE en los Estados miembros esté suficientemente protegido” (Comisión Europea 2018, 1). Tras intensas negociaciones, el Reglamento se adoptó finalmente el 16 de diciembre de 2020 y entró en vigor el 11 de enero de 2021. El Reglamento permite al Consejo, a petición de la Comisión, adoptar medidas (como la suspensión de pagos o las correcciones

18. A finales del mismo año, el Consejo decidió adoptar su propia nueva herramienta, conocida como Diálogo anual sobre el Estado de Derecho. Desde que se estableció por primera vez, se han celebrado varios “diálogos”. Sin embargo, la iniciativa ha sido criticada por no conducir a “resultados tangibles” (Pech 2020, 24).

19. El Marco del Estado de Derecho se aplicó a Polonia en 2016 y fue precisamente su falta de éxito lo que llevó a la Comisión, por primera vez, a iniciar un procedimiento del artículo 7 contra Polonia en diciembre de 2017 (Parlamento Europeo 2021).

20. El primer informe se publicó en septiembre de 2020 (Parlamento Europeo 2021).

21. Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

financieras) contra los Estados miembros en caso de infracciones graves del estado de derecho que afecten directamente a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE. En la práctica, esto significa que el nuevo mecanismo se utilizará para restringir el acceso a los fondos de la UE a los Estados miembros cuyas acciones representen una violación del estado de derecho. Por lo tanto, si se aplica ampliamente, esta nueva herramienta podría ser un punto de inflexión para detener el retroceso democrático dentro de la UE, lo que significa que, en última instancia, su relevancia dependerá de su implementación²². En las próximas secciones, analizaremos con más detalle los casos de Polonia y Hungría para ver cómo la UE está utilizando estas herramientas para responder a las violaciones de la democracia y el estado de derecho que se originaron en sus Estados miembros.

3. RESPUESTAS DE LA UE A LAS RECIENTES CRISIS DEMOCRÁTICAS

Teniendo en cuenta el papel histórico de la UE en la promoción de la democracia y el estado de derecho en Europa y fuera de ella, y sus últimos retos para proteger las instituciones democráticas en sus Estados miembros, esta sección aborda cómo ha actuado la UE en dos casos concretos de contragolpes democráticos (Hungría y Polonia), destacando tanto sus instrumentos como sus limitaciones para garantizar internamente sus valores democráticos y de estado de derecho.

3.1 Preocupación de la UE por la promoción de la democracia en la vecindad y falta de disposición para hacer frente a la reacción democrática interna

La beca de estudios de la UE ha puesto tradicionalmente de relieve la contribución de la Comunidad Europea y de la UE a la democratización de Europa meridional, central y oriental desde el proceso de ampliación de Grecia, Portugal y España en los años ochenta. Como se ha mencionado anteriormente, los mecanismos de condicionalidad y su conexión con el respeto de los principios democráticos, del estado de derecho y de los derechos humanos, convirtieron a la adhesión a la UE en uno de los mecanismos más eficaces de democratización del continente europeo tras la Guerra Fría. Mediante la distribución de los recursos técnicos y financieros, las instituciones comunitarias participaron directamente en la transición democrática de los países de Europa central y oriental que deseaban convertirse en miembros de pleno derecho de la Unión Europea y beneficiarse de una mayor interdependencia económica con las economías de Europa occidental.

“El proceso de adhesión consistió, por lo tanto, en un contrato entre las instituciones comunitarias y las élites políticas nacionales en el que, por una parte, la UE proporcionaría la hoja de ruta para obtener la adhesión (incluidos los recursos necesarios para generar el cambio institucional y las reformas de mercado necesarias) y, por otra, las élites nacionales se comprometerían a aplicar regímenes democráticos estables”. (Closa et al. 2016, 32).

22. En marzo de 2021, tanto Hungría como Polonia interpusieron recursos de anulación contra el Reglamento ante el TJCE. Se espera que el Tribunal emita su sentencia a principios de 2022. La Opinión del Abogado General emitida en diciembre de 2021 consideró que “Ese régimen se adoptó sobre una base jurídica adecuada, es compatible con el artículo 7 del TUE y respeta el principio de seguridad jurídica” y, por lo tanto, propone que el “Tribunal desestime los recursos de anulación interpuestos por Hungría y Polonia” (Curia 2021, 1; 3) [cursiva y negrita en el original].

De hecho, los criterios de Copenhague establecidos en 1993 estructuraron los puntos de referencia para la adhesión a la UE, estableciendo las barreras para los futuros países de la UE y señalando que la integración europea debe seguir siendo un proyecto exclusivo de las democracias europeas plenas.

Sin embargo, en los últimos años la UE ha afrontado una tendencia inesperada. Si bien se ha reconocido que el proyecto europeo contribuye de manera crucial a la democratización de los países europeos, no ha sido capaz de evitar una reacción democrática dentro de sus fronteras interiores. Las recientes dinámicas políticas en Europa central y oriental, en particular las que se ven en Hungría desde 2011 y en Polonia a partir de 2015, han demostrado que la democracia no es irreversible, “el fin de la historia”, ni “la única apuesta”. El auge de los partidos populistas y su apoyo al desarrollo de regímenes no liberales han demostrado que, si bien las condiciones en el proceso de adhesión a la UE eran eficaces para garantizar la consolidación democrática de los candidatos a la UE, una vez que los países se convierten en miembros de pleno derecho de la UE, se reducen sus incentivos para promover nuevas reformas democráticas y proteger los derechos fundamentales vigentes. De hecho, las instituciones supranacionales de la UE han actuado muy activamente para consolidar y proteger el mercado único, y menos cuando se trata de sus principios democráticos (Closa et al. 2016). Si bien se prestó atención a los estándares democráticos de los países adherentes a la UE, se prestó menos atención a insertar herramientas legales para garantizar la permanencia de esos principios para los Estados miembros plenos, a pesar de la existencia de mecanismos como el proceso de infracción y el artículo 7 del TUE, que han demostrado limitaciones para hacer cumplir el estado de derecho en casos concretos, lo que se debe principalmente a la prioridad de los miembros centrales de la UE a crisis simultáneas como la eurocrisis y la crisis de refugiados (Ágh 2018).

El desafío planteado a las instituciones democráticas dentro de los Estados miembros de la UE se atestigua en el último Informe sobre el Estado de Derecho de la UE (2021), que destacó que “muchos desarrollos positivos en los Estados miembros, incluso donde se están abordando los desafíos identificados en el informe de 2020. Sin embargo, persisten las preocupaciones y en algunos Estados miembros han aumentado, por ejemplo, en lo que respecta a la independencia del poder judicial y la situación de los medios de comunicación» (Comisión Europea, 2021, 1).

3.2 Decadencia democrática en Hungría (2011)

Desde el comienzo de su administración de Hungría en 2010, Viktor Orbán -al tiempo que defiende una “visión oriental” de la democracia, que ha tomado características bastante populistas e iliberales- ha promovido varias reformas legales, incluida una nueva constitución nacional, que entre otros aspectos ha reducido la independencia del poder judicial, la libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación y la protección de las minorías, socavando las condiciones del estado de derecho en el país. Más recientemente, en el contexto de la pandemia de Covid-19, el gobierno húngaro ha aprobado medidas de emergencia que otorgaron al ejecutivo poderes extraordinarios para actuar en medidas más allá de las sanitarias. En la práctica, en los últimos años, Hungría ha pasado de un caso exitoso de transición democrática poscomunista a través de la membresía de la UE al caso más ejemplar de decadencia democrática en Europa, con la consolidación de un régimen iliberal dentro de la UE (Bugarič y Kuhelj 2018; Gómez 2021).

Las reacciones de la UE al retroceso democrático de Hungría han demostrado hasta ahora las limitaciones institucionales y políticas de la UE para proteger sus estándares democráticos dentro de sus Estados miembros, contrastando con la visión optimista compartida por las comunidades políticas y académicas sobre el papel de la UE en la transición democrática de Europa central y oriental desde el final de la Unión Soviética. A pesar de las declaraciones públicas de los presidentes de la Comisión Barroso y Juncker en los últimos años advirtiendo sobre el camino iliberal de Hungría, las instituciones europeas han sido ineficaces para detener las reformas adoptadas por Orbán desde 2011. Se esperaba que la Comisión, como guardiana de los Tratados de la UE, se convirtiera en el organismo más activo en lo que respecta a la defensa del estado de derecho en la UE.

“En 2012, la Comisión Europea inició tres procedimientos de infracción contra Hungría en las áreas de la independencia del poder judicial, la independencia del Banco Central y la independencia de la Autoridad de Protección de Datos que, sin embargo, no impidieron que el gobierno húngaro adoptara más modificaciones constitucionales posteriormente.” (Closa et al. 2016, 92)

Desde entonces, el enfoque elegido por la Comisión ha sido menos conflictivo y ha optado por favorecer repetidamente un diálogo político con las autoridades húngaras para convencer al país de que revierta sus reformas más controvertidas a fin de respetar los principios de la UE. Como se ha visto en los últimos años, una postura centrada en el diálogo ha sido ineficaz o contraproducente en casos de compromiso con un país que sigue socavando deliberada y sistemáticamente sus propias instituciones liberales (Pech y Schepelle 2017).

Por otra parte, los Estados miembros, a través del Consejo y del Consejo Europeo, han estado en su mayoría ausentes del debate, mostrando su renuencia a denunciar a un «país hermano» incluso cuando los ataques al estado de derecho son evidentes. La mayoría de las críticas provenientes de las bancadas del Consejo Europeo fueron al presidente francés Macron, quien ha declarado claramente sus diferencias con Hungría con respecto a los derechos LGBT, el estado de derecho y las normas democráticas. Sin embargo, con el inicio de la Presidencia francesa del Consejo (1er semestre de 2022), Macron ha pasado a un tono más conciliador sobre Hungría (Euractiv 2021).

De hecho, el PE ha sido la institución más vocal en el caso de la transición iliberal de Hungría. Por ejemplo, a través de resoluciones parlamentarias, el Parlamento ha llamado la atención sobre el carácter autoritario de las reformas adoptadas en Hungría.

“La crítica más fuerte del nuevo orden constitucional húngaro hasta ahora provino del informe Tavares adoptado por el Parlamento Europeo en julio de 2013. El informe Tavares critica duramente la situación de los derechos fundamentales en Hungría y recomienda el establecimiento de un mecanismo independiente para seguir el desarrollo de los derechos fundamentales en Hungría.” (Bugarič 2016, 89).

Sin embargo, incluso viendo la inacción de otras instituciones de la UE, el PE tardó un tiempo en tomar la iniciativa y activar el artículo 7, iniciando así el proceso del estado de derecho sobre Hungría e incitando a otros órganos políticos de la UE a reaccionar de

manera significativa a las reformas autoritarias de Hungría. Podría decirse que las lógicas de partido-política del PE inicialmente han restringido un desempeño parlamentario más decisivo. Los primeros intentos de alcanzar una “supermayoría” para la activación del artículo 7 fracasaron, lo que podría explicarse parcialmente por el hecho de que el Partido Fidesz de Orbán era miembro del grupo político más grande del PE (el Partido Popular Europeo - PPE) (al menos hasta 2021) (Pech y Schepelle 2017). Sin embargo, finalmente el PE alcanzará la mayoría absoluta necesaria para activar el artículo 7. La propuesta mediante la cual el Parlamento pidió a los Estados miembros de la UE que determinararan, de conformidad con el apartado 1 del artículo 7 del Tratado, si Hungría estaba en riesgo de violar los valores fundacionales de la UE fue aprobada el 12 de septiembre de 2018 por 448 votos a favor y 197 en contra. Sin embargo, más de tres años después de la activación de las medidas preventivas, los procedimientos no han pasado de la fase de audiencias, lo que significa que el Consejo no hizo ninguna recomendación concreta a Hungría.

El retroceso democrático de Hungría desde 2011 ha sido un caso crucial de la incapacidad política e institucional de la UE para revertir el autoritarismo cuando se trata de sus propios Estados miembros. Políticamente hablando, el hecho de que la UE haya tenido que lidiar con múltiples crisis desde 2010, sumado a la lealtad de Orbán al grupo político europeo más prominente, ha restringido la voluntad de la UE de “nuclearizarse” y pasar a la fase de sanción del artículo 7 (Gostyńska-Jakubowska 2016). A nivel institucional, con el posterior caso de erosión democrática en Polonia desde 2015, la probabilidad de activar el mecanismo de sanción del artículo 7, apartados 2 y 3, para cualquiera de los dos casos (que podría resultar en la suspensión del derecho de voto en el Consejo para ambos países) se redujo aún más, ya que se requiere la unanimidad (excluyendo el voto del Estado miembro analizado) en el Consejo Europeo para determinar la existencia de una infracción grave. Esta determinación por parte del Consejo Europeo es obligatoria para desencadenar la adopción de una sanción por parte del Consejo (esta vez por mayoría cualificada) y ambos países han prometido que votarán en contra cuando el caso del otro se esté analizando en el Consejo Europeo (por lo tanto, en la práctica, bloqueando la aplicación de la sanción) (Pech y Schepelle 2017).

3.3 Retroceso institucional en Polonia (2015)

Desde 2015, el gobierno polaco bajo el Partido de la Ley y la Justicia (PiS) ha seguido el camino iliberal de Hungría, comenzando por alterar la composición de su Tribunal Constitucional y la edad de jubilación de los jueces de la Corte Suprema (Gómez 2021), reduciendo la autonomía de la administración pública y poniendo a los medios bajo un control gubernamental más estricto (Bugarič y Kuhelj 2018). Mientras que las reformas iliberales realizadas en Hungría tomaron una forma más formal, basada en la adopción de cambios constitucionales, el retroceso polaco se ha desarrollado de acuerdo con las prácticas informales tomadas por las autoridades gubernamentales, que han ignorado las disposiciones constitucionales (Drinóczi y Bień-Kacała 2019).

A pesar del hecho de que Polonia siguió la escritura iliberal húngara, las respuestas de la UE con respecto a los ataques polacos al estado de derecho han diferido de las dirigidas a Hungría. Por ejemplo, en 2016, la Comisión Europea puso en marcha su recién creado Marco para el Estado de Derecho, un mecanismo creado por las instituciones de la UE debido

al camino autoritario de Hungría, pero que hasta ahora no se ha utilizado para dirigirse a este país, con el fin de supervisar y dialogar con las autoridades polacas sobre las amenazas a los principios de la UE que tienen lugar en el país. Algunas dinámicas explican por qué la UE invocó el marco del Estado de Derecho para tratar con Polonia, pero no con Hungría, considerando que esta última fue la razón de la creación de este mecanismo en primer lugar. En primer lugar, el precedente húngaro había reducido la tolerancia y aumentado la conciencia de las instituciones de la UE con respecto a los ataques al estado de derecho por parte de los Estados miembros, haciendo que la Comisión Juncker fuera más sensible a esta cuestión que su predecesora. En segundo lugar, las reformas iliberales de Orbán han sido promovidas debido a su mayoría en el parlamento, mientras que el camino autoritario polaco se ha basado en la exclusión sistémica de la oposición política. En tercer lugar, Hungría ha jugado hasta ahora el “juego de la UE” aceptando retóricamente un diálogo político con las instituciones de la UE sobre el estado de derecho, a pesar de que en la práctica no ha alterado su escritura iliberal, en contraste con el tono más conflictivo adoptado por Polonia. Finalmente, el Fidesz húngaro se ha asociado políticamente con la mayor familia política europea (PPE), lo que, al menos durante algún tiempo, redujo sus posibilidades de ser sancionado por las instituciones partidistas de la UE como el Parlamento Europeo, el PiS de Polonia está afiliado a un grupo político más pequeño (Conservadores y Reformistas – ECR), que se han vuelto aún menos relevantes con la salida del Partido Conservador británico después del Brexit (Gostyńska-Jakubowska 2016; Pech y Schepelle 2017).

A pesar de los mejores esfuerzos de la Comisión, la aplicación del marco del Estado de Derecho a Polonia ha resultado infructuosa para revertir el camino iliberal del país. Las recomendaciones sucesivas emitidas por la Comisión Europea hasta ahora han sido sistemáticamente ignoradas por el gobierno polaco, lo que pone en duda la efectividad de la promoción del diálogo con los líderes propensos a la autocracia: “en lugar de activar rápidamente el artículo 7 del TUE para evitar la captura del Tribunal Constitucional antes de la expiración del mandato de su presidente el 19 de diciembre de 2016, la Comisión decidió adoptar una Recomendación adicional el 21 de diciembre de 2016. La Comisión no activó el artículo 7 y en su lugar jugó durante más tiempo” (Pech y Schepelle 2017, 17). Reconociendo el fracaso, el 20 de diciembre de 2017 la Comisión activó las medidas preventivas del artículo 7, apartado 1, contra Polonia. Sin embargo, al igual que ocurre con Hungría, los procedimientos aún no han pasado la fase de audiencias. La morosidad del proceso, que lleva años en la fase preventiva del artículo, nos habla de las dificultades de aplicar un mecanismo de sanción contra un Estado miembro, cuando la decisión está en manos de los demás Estados miembros. Aunque la necesidad absoluta de castigar las violaciones de la democracia y del estado de derecho en un Estado miembro no es discutible, la verdad es que la elección del modo de confrontación abierta ha revelado ser difícil de tomar. Incluso la Comisión, que es la Guardiana de los Tratados, se ha demorado un poco a la hora de aplicar claramente toda la fuerza de los instrumentos a su disposición, como lo demuestra la reciente vacilación a la hora de utilizar el Reglamento sobre las Condiciones del Estado de Derecho (aún no activado, que está en vigor desde enero de 2021), que podría restringir el desembolso de fondos del presupuesto de la UE a Polonia y Hungría²³.

23. Sin embargo, en noviembre de 2021, la Comisión envió cartas a Polonia y Hungría en las que formulaba preguntas sobre presuntas violaciones del estado de derecho como paso informal antes de activar el nuevo mecanismo de condicionalidad del estado de derecho. Véase European Commission Presses Poland and Hungary on the Rule of Law, Financial Times. Disponible en: <https://www.ft.com/content/ef1f2c45-c792-4569-88fc-a454ed2d9bb8>

4. CONCLUSIONES

Este capítulo tenía por objeto evaluar los retos a los que se enfrentan la democracia y el estado de derecho en la Unión Europea, destacando tanto los instrumentos de que dispone como su actuación en la respuesta a casos concretos de retroceso democrático, centrándose en particular en los casos más recientes de cambios iliberales que se están produciendo en Hungría y Polonia. A pesar de que la democracia, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos y de las minorías se han considerado principios clave de la integración europea, la UE ha sido mucho más eficaz a la hora de promover reformas democráticas en su vecindad -mediante condiciones para la adhesión a la UE- que dentro de sus Estados miembros. Como se ha visto en los casos estudiados, las transiciones democráticas exitosas observadas en Hungría y Polonia se han visto socavadas por los actuales líderes y -por razones institucionales y políticas- la UE ha demostrado ser hasta ahora ineficaz para revertir esta ola iliberal.

Los últimos acontecimientos aún no han demostrado si la UE será capaz de establecer mecanismos más sólidos para hacer frente a las vías autoritarias de Hungría y Polonia, pero también con otros Estados miembros que pueden seguir un camino similar. En enero de 2021, se adoptó la propuesta de la Comisión Europea de un nuevo mecanismo para prohibir los fondos europeos a los Estados miembros en violación de sus principios del estado de derecho, como una forma de aplicar desincentivos financieros al retroceso democrático. No obstante, hasta ahora la Comisión se ha demorado en hacer uso del nuevo Reglamento, algo que ha sido criticado por el Parlamento Europeo. Otras instituciones de la UE también tienen el potencial de desempeñar un papel más destacado en la protección del estado de derecho. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado fallos judiciales sobre medidas autoritarias y contra la migración tanto en Hungría como en Polonia. Si bien parece que las instituciones de la UE han alcanzado sus límites con respecto a la regresión democrática de los dos países, queda por ver si otros Estados miembros estarán dispuestos a apoyar la afirmación de la UE con respecto al respeto de la democracia y el estado de derecho. Hay mucho en juego porque comprometerse con estos valores fundamentales no solo arriesga lo que es la Unión, sino que también destruye su credibilidad externa, deteniendo su papel como actor global.

REFERENCIAS

- Ágh, Attila** (2018) "Decline of Democracy in the ECE and the Core-Periphery Divide: Rule of Law Conflicts of Poland and Hungary with the EU", *Journal of Comparative Politics*, Vol. 11, No. 2, pág. 30-48.
- Baylis, J. y Smith, S.** (2005) *The Globalization of World Politics: An introduction to international Relations*, 3ª edición. Oxford: Oxford University Press.

- Bugarič, Bojan** (2016) "Protecting Democracy inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism", In Closa, Carlos and Kuchenov, Dimitry (eds) Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge University Press.
- Bugarič, Bojan; Kuhelj, Alenka** (2018) "Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger?", Hague J Rule Law, Vol. 10, pág. 21–33.
- Closa, Carlos; Palestini, Stefano; Castillo, Pablo** (2016), Regional Organisations and Mechanisms for Democracy Protection in Latin America, the Caribbean, and the European Union. Hamburgo: Fundación UE-ALC.
- Curia Press and Information** (2020) Comunicado de prensa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea n.º 217/21, 2 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210217en.pdf> [06.01.2022].
- Drinóczi, Tímea; Bieñ-Kacała, Agnieszka** (2019) "Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland", German Law Journal, Vol. 20, pág. 1140–1166.
- Erlanger, S.** (2020) Poland and Hungary Used Coronavirus to Punish Opposition. The New York Times, 22 de abril. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/04/22/world/europe/poland-hungary-coronavirus.html> [29.12.2021].
- Euractiv** (2021) France and Hungary set conciliatory tone as Macron visits Budapest, 14 de diciembre, Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/france-and-hungary-set-conciliatory-tone-as-macron-visits-budapest/>
- Dictamen de la Comisión Europea** (1976) sobre la solicitud de adhesión de Grecia (transmitido al Consejo por la Comisión el 29 de enero de 1976). Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/commission_opinion_on_greek_application_for_membership_of_the_european_communities_29_january_1976-en-add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239.html [3.01.2022]
- Comisión Europea** (2014) Un nuevo marco de la UE para fortalecer el Estado de Derecho. COM(2014) 158 final de 11.3.2014. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=ES> [05.01.2022].
- Comisión Europea** (2018) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas en relación con el estado de derecho en los Estados miembros. COM(2018) 324 final de 2.05.2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=ES> [06.01.2022].

- Comisión Europea** (2019a) Fortalecimiento del estado de derecho en el estado de la cuestión de la Unión y posibles próximos pasos. COM(2019) 163 final de 3.04.2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=ES> [06.01.2022].
- Comisión Europea** (2019b) Fortalecimiento del estado de derecho en la Unión: un plan de acción. COM(2019) 343 final de 17.07.2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=ES> [05.01.2022].
- Comisión Europea** (2021) Estado de derecho 2021: el informe de la UE muestra una evolución positiva en los Estados miembros, pero también apunta a graves preocupaciones. Comunicado de prensa, 20 de julio de 2021, Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3761
- Parlamento Europeo** (2021) La protección de los valores del artículo 2 del TUE en la UE. Hojas informativas sobre la Unión Europea, 2021. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.1.2.pdf [05.01.2022].
- Fukuyama, F.** (1989). The End of History. The National Interest, No. 16, pág. 3-18.
- Gómez, David Parra** (2021) “Crisis of the Rule of Law in Europe: The Cases of Hungary, Poland and Spain”, Athens Journal of Law, Vol. 7, n.º 3 de julio, pág. 379-398.
- Gostyńska-Jakubowska, Agata** (2016) “Why the Commission is treating Poland more harshly than Hungary in its rule of law review”, Blog LSE, 2 de abril, Disponible en: blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/02/04/why-the-commission-is-treating-poland-more-harshly-than-hungary-in-its-rule-of-law-review
- Huntington, S.** (1993) The Clash of Civilizations? Foreign Affairs, Vol. 72, n.º 3, pág. 22-49.
- Janse, R.** (2018) The Evolution of the Political Criteria for Accession to the European Community 1957-1973. European Law Journal, Vol. 24, pág. 57-76.
- Kurlantzick, J.** (2014) Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government. Yale University Press.
- Mader, O.** (2019) Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law. Hague Journal on the Rule of Law, Vol. 11, pág. 133-170.
- Mearsheimer, J.T.** (1990) Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. International Security, Vol. 15, n.º 1, pág. 5-56.

Pech, Laurent; Schepelle, Kim Lane (2017) "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 19, pág. 3–47.

Pech, L., Kochenov, D., Grabowska-Moroz, B., y Grogan, J. (2019) The Commission's Rule of Law Blueprint for Action: A Missed Opportunity to Fully Confront Legal Hooliganism. Reconnect Blog Post. Disponible en: <https://reconnect-europe.eu/blog/commission-rule-of-law-blueprint/> [07.01.2022].

Pech, L. (2020) The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox. Reconnect, Documento de trabajo n.º 7 de marzo de 2020. Disponible en: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/03/RECONNECT-WP7-2.pdf> [04.01.2022].

Pech, L. y Grogan, J. (coords.) (2020) Significado y Alcance del Estado de Derecho de la UE. Reconnect, Paquete de trabajo 7, entrega 2. Disponible en: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D7.2-1.pdf> [04.01.2022].

The Economist Intelligence Unit (2021) Democracy Index 2020: In sickness and Health. A Report by the Economist Intelligence Unit. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/> [29.12.2021].

Vila Maior, P. y Camisã, I. (2022) The Pandemic Crisis and the European Union: COVID-19 and Crisis Management. Londres: Routledge.

4. LA CRISIS CLIMÁTICA, UNA OPORTUNIDAD DE VERDADERA COLABORACIÓN ENTRE LATINOAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA

Sandra Guzmán
Climate Policy Initiative, Reino Unido

1. INTRODUCCIÓN

El mundo ha experimentado diversos cambios que han representado amenazas para la población y los ecosistemas, pero el cambio climático, causado por las propias actividades humanas, como la quema de combustibles fósiles y la deforestación, se han convertido hoy en la mayor de las amenazas para su propia subsistencia. Si bien el cambio climático afectará cada rincón del planeta, como lo sugiere el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) en sus diversos informes, la realidad es que la capacidad de respuesta ante la amenaza sigue siendo muy diferente.

Mientras que países europeos con largas trayectorias de desarrollo han logrado construir capacidades económicas y sociales para hacer frente a los embates del cambio climático, en Latinoamérica y el Caribe, sigue habiendo grandes rezagos sociales que representan un obstáculo para la acción climática. Lo anterior, fue evidenciado en el marco de la pandemia por el COVID-19. Sin embargo, está claro que la falta de acción en una región afectará a la otra. Por ello, una nueva era de cooperación y de verdadera colaboración tiene que abrirse camino.

La crisis climática representa un reto para la especie humana y los diversos ecosistemas, pero también puede representar una oportunidad en la que las fronteras políticas no sean las que primen, sino en donde prime el sentido de supervivencia. En este artículo enuncio tres áreas en las que la colaboración birregional entre la Unión Europea (UE) y Latinoamérica y el Caribe (LAC) pueden fortalecerse aún más, en el marco del cumplimiento de acuerdos multilaterales como es el Acuerdo de París: 1) alcanzar la transición energética justa y sostenible; 2) lograr la transformación del sector transporte a través de la electrificación y 3) transformar el sector financiero hacia uno más sostenible. Si bien son muchas áreas las que pueden ayudar a este intercambio, estas tres son urgentes para lograr las transformaciones más profundas que el mundo debe lograr si se desea hacer frente a la crisis climática en tiempo.

2. LA CRISIS CLIMÁTICA, UN PROBLEMA COMÚN

En 2014 uno de los informes más completos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), documentó los impactos que el cambio climático estaba trayendo para todas las regiones del mundo. En el caso del continente europeo se sabía con alto grado de incertidumbre que había un declive importante de los servicios ecosistémicos.

micos en el sur del continente (2014, p. 1270). También se señalaba el aumento del nivel del mar y que las tormentas incrementarían en la zona costera con grandes riesgos de inundación. Pero la vulnerabilidad del continente no solo estaba en los ecosistemas sino también a nivel de las poblaciones e infraestructura. Se hablaba de que el cambio climático afectaría la producción y transmisión de energía, incluyendo la energía hidroeléctrica, cuya producción se reduciría en todas las regiones, excepto en Escandinavia (IPCC, 2014, p. 1271).

Además, se pronosticaba que la producción de cereales se reduciría en el norte y particularmente en el sur del continente, afectando la seguridad alimentaria (IPCC, 2014, p. 1271). En general se establecía que el cambio climático generaría impactos por los climas extremos, tanto calientes como fríos, y que esto traería daños económicos y altos costos de adaptación.

Por su parte, el informe del IPCC para Latinoamérica y el Caribe, señalaba que habría cambios en el caudal y disponibilidad de agua, sobre todo en Centro y Sudamérica, lo que afectaría a regiones más vulnerables. También se señalaba que, a causa del cambio de uso de tierra, se estaba incrementando la degradación ambiental en el continente, exacerbando los impactos negativos (IPCC, 2014a, p. 1503). Entre muchos de los impactos más relevantes, se encontraban el aumento del nivel del mar y las afectaciones a ecosistemas como los marinos.

El diagnóstico con alto grado de certidumbre hablaba de que los cambios en los patrones meteorológicos y climáticos estaban ya creando impactos negativos en la salud humana, incrementando la morbilidad, la mortalidad y las discapacidades, mediante la aparición de enfermedades en áreas no endémicas (IPCC, 2014a, p. 1503).

El informe del 2014 generó una gran alerta global que motivó más tarde la firma del Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 2015. Pero lo que diría ese informe vendría a ser reforzado por el Informe de la Ciencia del Cambio Climático publicado en 2021 (IPCC, 2021), que nuevamente presentó informes regionales, confirmando lo que ya se sabía y presentando un escenario aún más contundente sobre los impactos del cambio climático en el mundo. Dejando claro que no hay rincón del mundo que esté a salvo de los impactos del cambio climático. Lo que, si es diferente por ahora, es la capacidad de respuesta.

Señalaba el IPCC en su informe de 2014, que la capacidad de adaptación en Europa es alta en comparación con otras regiones del mundo, pero que existían diferencias importantes en los impactos y en la capacidad de respuesta también al interior de Europa (2014, p. 1272). En el caso de LAC, las diferencias en cuanto a capacidad de respuesta son cada vez mayores. Si bien las condiciones socioeconómicas han mejorado, en muchos países de la región, predominan los altos niveles de pobreza, lo que vulnera aún más a las poblaciones ante los impactos que trae consigo el cambio climático, lo que el IPCC considera un aspecto muy importante para entender las diferencias en cuanto a la acción en países de la región (2014a, p. 1503). Años después el escenario es igual, o quizá peor, pues tras la pandemia, las economías, sociedades y estructuras de gobierno de países latinoamericanos se vieron muy afectadas y vulneradas.

En este sentido es una realidad que el cambio climático afectará a todos los países, pero la capacidad de respuesta es lo que hace la gran diferencia. Por ello en su más reciente

informe sobre “Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad” (2022) el IPCC llama a repensar el enfoque adaptativo como una máxima para el desarrollo de los países. Pero es necesario entender que una mala respuesta en un país puede tener impacto en el resto del mundo. Por ello, generar esquemas de verdadera colaboración y cooperación para atender la emergencia climática es un ganar-ganar.

La UE y LAC podrán tener diversas realidades socioeconómicas, que en muchos casos son incomparables, pero la crisis climática es hoy una realidad que une y que, de no ser atendida en conjunto, será difícilmente abatida. La crisis climática es por tanto un reto, pero, sobre todo, una oportunidad de cambiar el rumbo.

3. TRES ÁREAS DE COOPERACIÓN EU-LAC: ENERGÍA, TRANSPORTE Y FINANZAS

Existen muchas áreas en las que la Unión Europea y Latinoamérica podrían generar más y mejores sinergias, y si bien son muchas y en diversos sectores, aquí enfatizo tres que son urgentes para lograr las transformaciones más profundas que el mundo debe lograr si se desea hacer frente a la crisis climática en tiempo: 1) Alcanzar la transición energética justa y sostenible; 2) lograr la transformación del sector transporte a través de la electrificación y 3) transformar el sector financiero hacia uno más sostenible.

3.1. Hacia la transición energética justa y sostenible

De acuerdo con el IPCC (2018) la transición energética ha sido un imperativo para alcanzar la reducción de 45% de las emisiones globales hacia 2030, para evitar un aumento de más de 1.5° C como lo establece el Acuerdo de París. Es bien sabido que la quema y producción de combustibles fósiles representa 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo (UNEP, 2021). Y aunque por décadas se ha hablado de la imposibilidad de acabar con el uso de combustibles fósiles de un día para todo, y de ahí la importancia de la transición energética, como un proceso, avanzar hacia las energías renovables como fuente primaria de energía, no ha sido posible al ritmo deseado en todo el mundo.

En Europa la transición energética avanzó con fuerza, sobre todo en países con recursos fósiles limitados. En 2020 la producción eléctrica de Europa fue de 38% con fuentes renovables, a diferencia del 34% de 2019 (Ember Climate & Agora Energiewende, 2021; EEA, 2020). El avance se ha dado principalmente en la generación eólica y solar, con 20%, y 13% y 6% hidroeléctrica y bioenergía, respectivamente. Los países en donde mayor avance ha habido son Alemania, España y el Reino Unido. Pero además del avance de las energías renovables, también se ha visto el desplómé de la generación de energía a base de carbón, que cayó un 20% en 2020 (Ember Climate & Agora Energiewende, 2021).

No obstante, uno de los grandes retos de la transición energética en Europa sigue siendo la dependencia al denominado gas natural, que es un gas fósil. El gas ha mantenido su consumo incluso en tiempos de pandemia, y hoy representa uno de los recursos que incluso ha motivado a intervenciones como lo que ocurre en 2022 con Rusia y Ucrania (Harvey, 2022).

En América Latina y el Caribe, la transición energética ha sido más lenta. Pero de acuerdo con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), países como Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay han avanzado significativamente. A esta lista no se suma México, que desde 2018 ha cambiado significativamente sus políticas en materia de transición energética, revirtiendo decisiones como la celebración de subastas y la emisión de certificados de energía limpia que habían permitido el avance hacia la generación de energía renovable (Guzmán, 2020).

La OLADE (2021) señala que para 2020 se logró que 60% de la capacidad instalada de generación sea renovable, incluyendo hidroeléctricas. El avance lento, pero firme de algunos países ha generado un nuevo interés en cuanto a inversiones se refiere, particularmente en Sudamérica. De acuerdo con un informe publicado por Ashurts, inversionistas de los países del G20 han manifestado un creciente interés en invertir en Sudamérica en temas de energía renovable, transición energética y tecnologías bajas en carbono. 78% de los inversionistas son europeos. Algunas de las áreas de mayor interés son la energía solar y eólica offshore, además de que hay un interés creciente en invertir en baterías de almacenamiento de energía (Ashurts, 2021).

Si bien empresas europeas han sido de las principales interesadas en el desarrollo de proyectos de energía renovable en LAC, no en todos los casos se han desarrollado con el mismo éxito. En algunos casos las empresas han sido generadoras de empleos, en otros, han sido cuestionadas por su escasa sensibilidad a las realidades sociales y culturales de las comunidades locales, como en el caso de México, por los problemas que las empresas han generado con el desarrollo de parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca (Ramírez, 2021).

Aunado a esto, en LAC existe una realidad que tiene que ver con la escasez de recursos públicos o la falta de asignación de recursos públicos a temas de transición energética, en muchos casos asociado a la dependencia que sus economías tienen a los combustibles fósiles como Ecuador y México. De acuerdo con el Índice de Finanzas Sostenibles del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC), la asignación presupuestal a temas de sostenibilidad incluyendo energía renovable y eficiencia energética no superó el 2% del total del gasto público en 2020 (Guzmán, et al, 2021).

Lo cierto, es que la transición energética es uno de los frentes de mayor relevancia y que necesita de la colaboración entre EU y LAC para acelerarse. Tres son los grandes temas en donde la colaboración puede aumentar: proyectos locales, desarrollo tecnológico y mecanismos de financiamiento. La democratización de la energía, a través de proyectos para aprovechamiento de energía descentralizada, a nivel local será una de las vías más exitosas para alcanzar la seguridad energética de manera justa, pero esto requiere de inversiones. Por ello, es necesario buscar formas diversas en que esquemas de financiamiento pueden detonar la transición, sobre todo a través de colaboraciones público – privadas en donde pequeñas y medianas empresas incluidas empresas familiares y comunitarias puedan participar. Esto también requiere de un desarrollo tecnológico que permita la adaptación de dichas tecnologías a todos los niveles, y no solo a gran escala. Acercar la tecnología a los hogares y a las pequeñas y medianas empresas, será una vía por la cual se podrá avanzar más rápido.

Si bien cada vez hay mayor movilización de financiamiento, por ejemplo, CAF anunció que movilizaría 25 mil millones de dólares hacia la transición energética, sin embargo, no bastará solo con inversiones internacionales, sino también con una necesaria transformación de los sistemas de finanzas públicas para lograr los cambios que se requirieren (Frisari, et al, 2020).

3.2. Hacia la electrificación del transporte

El sector transporte es uno de los sectores que ha aumentado de manera más acelerada la emisión de gases de efecto invernadero en el mundo, tanto en Europa como en LAC. Ante esto, en la Unión Europea se propuso una legislación que establece reducir las emisiones de vehículos en 55%, y de camionetas en 50% para 2030 (EU, 2021). Esta legislación también propone cortar las emisiones del transporte por completo para el año 2035. Para lograrlo la electrificación del transporte se ha establecido como la alternativa más importante. Esta regulación ha generado las condiciones para acelerar la penetración de vehículos eléctricos de batería y enchufables, así como de vehículos híbridos.

De acuerdo con la Agencia Europea Ambiental (EEA por sus siglas en inglés) el número de vehículos eléctricos ha aumentado de manera acelerada pasando de 700 unidades en 2010 a 550,000 unidades en 2019. Y pasando de 550.000 unidades en 2019 a 1.325.000 en 2020. Esto representa un incremento de 3.5% a 11% del total de vehículos registrados en el año (EEA, 2021).

Los países en donde se ha dado el mayor despunte de vehículos eléctricos enchufables e híbridos son Noruega, Islandia, Holanda, Alemania, Francia y Reino Unido, estos últimos tres tuvieron 60% de las ventas de vehículos eléctricos enchufables. Lo que ha motivado esta expansión está asociado a incentivos financieros, reducciones de impuestos y excepciones fiscales para vehículos eléctricos.

En Latinoamérica y el Caribe, la discusión y los avances en política y regulación en la materia avanzan más lentamente, pero apuntando hacia un modelo de transporte que aproveche las tecnologías híbridas y eléctricas.

Sin embargo, el avance de la electromovilidad se ha dado de manera muy desigual. Por ejemplo, en 2019 Colombia se posicionó como el líder en la comercialización de vehículos ligeros eléctricos de batería (BEV) con 923 registros de dicho tipo de vehículos, seguido por la República Dominicana con más de 620 nuevos registros de vehículos ligeros propulsados por motor eléctrico. Mientras que en el campo de los vehículos eléctricos híbridos enchufables, México se posicionó como el líder en la región con casi 1.340 registros en 2019 (Statista, 2021).

El problema fundamental de Latinoamérica y el Caribe, sigue siendo la dependencia que muchas economías tienen de los ingresos petroleros y, por lo tanto, la necesidad que han tenido de mantener una matriz energética basada en combustibles fósiles. Esto ha llevado a que la generación de energía y otros procesos industriales en los países de la región, sigan usando combustibles fósiles. Lo que significa que si la electromovilidad avanza sin un cambio en la matriz energética de los países de la región los problemas asociados a las emisiones se mantendrán, e incluso podrían incrementarse.

Por ello, para regiones como Europa y Latinoamérica, la transición consta de varios pasos: cambiar la matriz energética de fósil a renovable, dar impulso a la electromovilidad basada en energía renovable y en todo momento, incrementar la eficiencia energética.

Además del problema del abastecimiento energético, en LAC la adquisición de vehículos eléctricos sigue teniendo altos costos para el consumidor, lo que ha evitado que la demanda se incremente a la misma velocidad que en Europa, en donde el poder adquisitivo y las facilidades de pago es mejor.

Si bien el mercado irá cambiando en función de la ley de la demanda y la oferta, y en función de las regulaciones y metas, falta mucho por hacer. Por ejemplo, en Europa ya se están estableciendo regulaciones más exigentes, como la del Reino Unido, en donde se dejarán de vender vehículos nuevos de combustión interna a partir de 2030 (Cerrillo, 2020). Esto obligará a las diversas regiones a moverse hacia esta tendencia. Pero para que el avance sea justo y progresivo en todo el mundo, incluida LAC hay tres áreas en las que los países europeos y los latinos pueden encontrarse y cooperar más: Mejora regulatoria; transferencia de tecnología e incentivos para la producción y la venta.

La mejora regulatoria es un tema crucial para todo despunte tecnológico, y Europa ha avanzado en este sentido, y un mejor diálogo incluyendo buenas prácticas serán un tema necesario en años por venir. Por su parte y dado el costo de la tecnología sigue siendo necesario acceso a las tecnologías de punta en materia de vehículos eléctricos, esto es, que LAC pueda tener acceso a todos los nuevos desarrollos y no solo a los viejos productos en comercialización. Y finalmente, LAC tiene mucho que aprender sobre incentivos para la producción y venta de vehículos, y en este caso, países europeos pueden brindar e intercambiar experiencias en la materia.

3.3. Hacia la transformación del sector financiero

Combatir el cambio climático, las pandemias y muchos problemas que acechan a la sociedad, requieren de la transformación profunda del sector financiero. Pasar de la visión del valor intrínseco del capital, por uno que valore la vida en todas sus formas, es uno de los retos más grandes que enfrenta la humanidad.

No obstante, en recientes años, el sector financiero global y particularmente el europeo han reconocido que el cambio climático es una amenaza para la estabilidad de éste. Con el tiempo se ha reconocido que hacer inversiones o proyecciones de inversión sin considerar el cambio climático es una falla que puede costarle muy caro al sistema.

Por ello, desde 2015 los riesgos relacionados con el clima fueron incorporados oficialmente en la agenda de los reguladores y supervisores financieros, así como de los actores de los mercados financieros. Esto comenzó en Europa, en donde Mark Carney ex Gobernador del Banco de Inglaterra, identificó el vínculo entre el cambio climático y sus impactos con los sistemas económicos, con los mercados financieros y su estabilidad (BID, 2020). Más tarde, el Consejo de Estabilidad Financiero también estableció un grupo de trabajo para promover la divulgación financiera relacionada con el clima (TCFD) con el objetivo de apoyar el sistema financiero en su conjunto, en la comprensión del impacto del cambio climático en los mercados financieros y en la identificación, gestión y comunicación de los riesgos relacionados con el clima.

Las recomendaciones derivadas de TCFD en 2017 se han ampliado rápidamente para ser implementadas tanto en el sector privado, como por instituciones del sector financiero. En 2017 los bancos centrales y supervisores financieros crearon una red de apoyo al enverdecimiento de los sistemas financieros (NGFS) en donde participaron bancos centrales como el Banco de México, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Banco Central de Costa Rica, además de la Comisión Nacional de Banco y Valores de México.

Si bien en LAC la discusión sobre la importancia del sector financiero en la lucha contra el cambio climático ha ido en aumento, aún está lejos de transformar la visión del sector. En el caso de Europa, a raíz de la formulación del Pacto Verde Europeo, en donde se estipula que la UE será carbono neutral para 2050 (Comisión Europea, 2019), se ha intentado transformar la visión del sector financiero y de las inversiones tanto públicas como privadas.

Para financiar el Pacto Verde Europeo, la UE anunció que invertirá 1 trillón de euros para transformar la economía del continente. Estos fondos vendrán del Marco de Financiamiento Multianual (MFF por sus siglas en inglés) y del Fondo de la Siguiete Generación de la UE, por un monto de 750 mil millones de euros (de 2021 a 2027). Y si bien ha habido una creciente movilización de financiamiento, aún no está cerca de la movilización requerida para transformar las economías de la región. Ya que se indica que tan solo para lograr la transición energética hacia 2030 se necesitarían 350 mil millones de dólares si se desea alcanzar la reducción de emisiones en 55%.

Un punto crítico en la transformación del sector financiero ha sido la formulación de la denominada Taxonomía Europea, que es un sistema de clasificación de actividades económicas ambientalmente sostenibles. Esta clasificación busca determinar que actividades se consideran sostenibles. En términos generales, se ve como una hoja de ruta para que los inversionistas tengan más seguridad de cuáles de sus actividades son sostenibles y ayudar con ello a la transformación y al cambio de ruta de aquellas que no lo son.

Lo anterior se prevé como una base para alcanzar los compromisos que la UE ha establecido en materia ambiental y de cambio climático hacia 2030. La taxonomía ha marcado un hito en las discusiones de la UE, porque busca no solo guiar, sino regular dichas actividades, para que cumplan con los seis objetivos ambientales: Mitigación al cambio climático; Adaptación al cambio climático; Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas; prevención y control de la contaminación y transición hacia una economía circular (Comisión Europea, 2021).

Esta taxonomía ha inspirado a la creación de marcos parecidos en LAC, como la Taxonomía Verde de Colombia. No obstante, lo anterior, a inicios de 2022, se dio una discusión que pone en entredicho los avances de este sistema, y es que se aprobó que actividades como el uso y aprovechamiento del gas fósil y la energía nuclear como actividades que pueden ser clasificadas como “verdes” dentro del marco de definición de las actividades sostenibles.

Por años ha habido un debate sobre si el gas y la energía nuclear deberían ser parte de las actividades verdes, discusiones incentivadas por quienes tienen interés en el desarrollo de dichas industrias. Sin embargo, el gas sigue y seguirá siendo un combustible fósil y la energía nuclear seguirá teniendo desechos radiactivos, que por bien tratados que sean, si la

tecnología se expande, se corre el riesgo de que no haya espacio en el mundo para guardar los residuos que no pueden ser reciclados de ninguna forma.

La transformación del sector financiero debe entonces partir del entendimiento de que hay límites a las actividades que se pueden desarrollar en el mundo y que es necesario redefinir las prioridades. Algunas de las áreas en las que la colaboración entre la UE y LAC pueden fortalecerse desde la visión del sector financiero son: Mejora en la formulación e implementación de taxonomías; fortalecimiento de los aparatos de transparencia y acceso a la información financiera; construcción y fortalecimiento de capacidades de las entidades financieras sobre cambio climático.

La definición de lo que cuenta como financiamiento climático, verde o sostenible, según el área de interés, es fundamental para determinar mejor las brechas de inversión. Para esto es fundamental mejorar la transparencia y acceso a la información financiera, y en esto no solo LAC puede aprender de Europa, sino también LAC tiene ejemplos que compartir, como el trabajo en materia de transparencia financiera en Colombia. Estos procesos requerirán un intercambio de experiencias y sobre todo fortalecimiento de capacidades, en particular de entidades financieras tanto regionales, como centrales y locales.

4. CONCLUSIONES

El cambio climático avanza en todas las regiones trayendo consigo importantes costos económicos, sociales y ambientales. Enfrentar el problema requerirá de la participación de todos los países, bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Ante ello, los países europeos, cuyo desarrollo se ha basado en actividades como la quema y producción de combustibles fósiles, hoy tienen la oportunidad de revertir los impactos históricamente creados, buscando mejores formas de colaborar con otras regiones, cuyo desarrollo en áreas estratégicas ha sido más lento, como el caso de Latinoamérica y el Caribe.

Si bien en LAC el cambio climático se coloca como un tema de agenda, su tratamiento es aún más lento ante realidades sociales que siguen afectando la visión del futuro, como los altos niveles de pobreza. Las grandes disparidades regionales fueron evidenciadas en el marco de la pandemia del COVID-19, pero la crisis climática trae consigo una mayor exigencia para unir esfuerzos y promover de manera conjunta una visión sostenible. Pasar del Pacto Verde Europeo a un Pacto Verde Global que permita a las regiones acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París, es un imperativo.

En este análisis identifiqué tres áreas urgentes para alcanzar las transformaciones profundas que se requieren y en donde la UE y LAC pueden colaborar más: 1) alcanzar la transición energética justa y sostenible; 2) lograr la transformación del sector transporte a través de la electrificación y 3) transformar el sector financiero hacia uno más sostenible.

La transición energética es uno de los frentes de mayor relevancia y que necesita de la colaboración entre EU y LAC para acelerarse, a través de proyectos de energía renovable a nivel local, desarrollo tecnológico y mecanismos de financiamiento. También es fundamental moverse hacia la electrificación del transporte, en donde la mejora regulatoria es un tema crucial para todo

despunte tecnológico, sumado al acceso a las tecnologías de punta y a la creación de incentivos para la producción y venta de vehículos eléctricos. Sin olvidar que el éxito de la electrificación depende del primer punto sobre transición energética hacia fuentes renovables.

Finalmente hace falta una visión transformadora del sector financiero, partiendo de la clara definición de lo que cuenta como financiamiento climático, verde y/o sostenible; mejorando la transparencia y el acceso a la información financiera, y seguir trabajando en el fortalecimiento de capacidades sobre los riesgos que trae consigo el cambio climático, en particular para entidades financieras tanto internacionales, regionales, como centrales y locales.

El cambio climático o, mejor dicho, la crisis climática, está claramente amenazando todas las formas de vida. Lograr la cooperación birregional y a todos los niveles, es impostergable, y sobre todo aquellas transformaciones de las que depende la vida misma. Este intercambio debe basarse en el respeto y no en la condescendencia con la que la cooperación se ha movido por años. Pues más allá de donantes, los países europeos cargan con buena parte de la responsabilidad histórica, por lo que esta colaboración no es solo para resarcir el daño, sino que es una vía para compartir aquellas prácticas de lo que pudo fallar y las vías para “saltar” (leapfrog) estas prácticas y ayudar a no cometer los mismos errores en países latinos, con el fin de abrazar el cambio. Esto es, movernos hacia un espectro de verdadera colaboración, en la que sepamos que existe una mutua dependencia, y lo que falle a unos afectará a todos.

El tiempo corre y el cambio climático no sabe de fronteras, ni de responsabilidades, por ello toca a la cooperación transformarse hacia un entorno de colaboración efectiva y transformadora. O cambiamos hoy, o el cambio climático lo cambiará todo mañana.

BIBLIOGRAFÍA

Ashurst (2022) Energy transition investments: latest trends across South America. Disponible en <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/insights/solar-energy-most-favoured-renewable-power-generation-source-among-south-america-g20-investors>

Cerrillo, Antonio (2020) Reino Unido pondrá fin a la venta de nuevos coches de combustión en 2030. <https://www.lavanguardia.com/natural/contaminacion/20201118/49531008627/coche-electrico-transport-and-environment-2030.html>

EEA (2021) Briefing: EU renewable electricity has reduced environmental pressures; targeted actions help further reduce impacts. Disponible en <https://www.eea.europa.eu/themes/energy/renewable-energy/eu-renewable-electricity-has-reduced>

EEA (2021a) New registration of electric vehicles in Europe. Disponible en <https://www.eea.europa.eu/ims/new-registrations-of-electric-vehicles>

European Commission (2021). EU Taxonomy. Disponible en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

Frisari, et al (2020). Sistemas financieros y riesgo climático. Mapeo de prácticas regulato-

rias, de supervisión y de industria en América Latina y el Caribe, y las mejores prácticas internacionales aplicables. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sistemas_financieros_y_riesgo_clim%C3%A1tico_Mapeo_de_pr%C3%A1cticas_regulatorias_de_supervisi%C3%B3n_y_de_industria_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_y_las_mejores_pr%C3%A1cticas_internacionales_aplicables.pdf

Guzmán, Sandra (2020), La incorporación del cambio climático en los presupuestos públicos de los países en desarrollo: un análisis de métodos mixtos aplicado a los países de América Latina y el Caribe. Departamento de Política, Universidad de York. Reino Unido.

Guzmán, Sandra y Barbosa, Orlando (2021). Índice de Finanzas Sostenibles. Disponible en www.sustainablefinance4future.org

IPCC (2018) Europe. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIAR5-Chap23_FINAL.pdf

IPCC (2018) Caribbean and South America. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIAR5-Chap27_FINAL.pdf

IPCC (2021) Europe. Regional Fact sheet Disponible en https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/factsheets/IPCC_AR6_WGI_Regional_Fact_Sheet_Europe.pdf

IPCC (2021) Caribbean and South America. Regional fact sheet. Disponible en https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/factsheets/IPCC_AR6_WGI_Regional_Fact_Sheet_Central_and_South_America.pdf

IPCC (2022) Impacts, Adaptation and Vulnerability. Disponible en [ipcc.ch/report/ar6/wg2/](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/)

Mendoza, Irene (2022) Europa acelera sus planes para unificar estándares en la fabricación de baterías de coches eléctricos y no depender de Asia. Motorpasion. Disponible en <https://www.motorpasion.com/futuro-movimiento/europa-acelera-sus-planes-para-unificar-estandares-fabricacion-baterias-coches-electricos-no-depender-asia>

OLADE (2021) Panorama energético de América Latina y el Caribe. Organización Latinoamérica de energía. Disponible en <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0442a.pdf>

Roca, José (2021) Las energías renovables generan por primera vez más electricidad que los combustibles fósiles en Europa. El periódico de la Energía. Disponible en <https://elperiodicodelaenergia.com/las-energias-renovables-generan-por-primera-vez-mas-electricidad-que-los-combustibles-fosiles-en-europa/>

Statista (2020) Número de registros de vehículos ligeros eléctricos en algunos países de América Latina y el Caribe en 2019. Disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/1181574/registros-vehiculos-ligeros-electricos-america-latina-pais/>

UNEP (2021). Emissions Gap Report. Disponible en <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021>

5. EL PACTO VERDE Y LA NUEVA EUROPA GEOPOLÍTICA

José Antonio Sanahuja²⁴
Fundación Carolina

La respuesta al COVID-19, la transición ecológica y la autonomía estratégica son los tres ejes sobre los que gravita un amplio programa de transformación de la Unión Europea. Esa transformación afecta a su propio desarrollo social y económico, así como a su relación con el resto del mundo y a su política exterior y de seguridad, en una coyuntura internacional caracterizada por la crisis de la globalización y la impugnación del orden internacional liberal. Ambos hechos eran visibles antes del 24 de febrero de 2022, fecha del ataque ruso a Ucrania, y esa guerra ha hecho aún más visible el viraje de la UE hacia una “Europa geopolítica”. Si bien ese giro ya se había iniciado, la aparición de una guerra de agresión en Europa oriental supone, en palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, un verdadero parteaguas (watershed) para Europa; en la del alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad, Josep Borrell, un “momento de vida o muerte” (Borrell, 2022a); y según el canciller de Alemania, Olaf Scholz (2022), un verdadero punto de inflexión (Zeitenwende) para el principal Estado miembro de la Unión en cuanto a su peso económico y político y, a partir de este momento, también en su política de seguridad y defensa. Sobre estas bases, de una manera u otra, se orientarán las relaciones de la Unión Europea con América Latina.

El COVID-19 ha sido uno de los catalizadores iniciales del cambio. En muchos aspectos, la pandemia ha expuesto muchas de las debilidades de la UE, y ha inducido una enérgica respuesta social y geopolítica que combina una amplia transformación para sí misma, social, verde y digital, con la afirmación del proyecto europeo ante un escenario internacional más adverso. En palabras de Max Bergmann (2020), ha sido un verdadero “despertar geopolítico” de la UE.

Una muestra de esos cambios son los acuerdos de julio de 2020 del Consejo Europeo, con un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo algo más de un billón del nuevo marco financiero plurianual 2021-2027, y el programa de recuperación EU-Next Generation, con 750.000 millones. Justo a sus importantes efectos económicos, es también una reivindicación del multilateralismo y la integración regional, impugnados en Europa y en otras latitudes por el nacionalismo extremo y una ultraderecha en ascenso. Este acuerdo es un gran avance federal, que solo seis meses antes era inimaginable (Vidal-Folch, 2020). Supone vincular presupuesto, impuestos y eurobonos, iniciando el camino a un tesoro común. Este fondo, es importante subrayarlo, es tanto un instrumento contracíclico para afrontar

24. Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Fundación Carolina y asesor especial para América Latina del alto representante de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad. sanahuja@cps.ucm.es. Este texto refleja exclusivamente el punto de vista del autor.

la pandemia, como un mecanismo de inversión con vocación transformadora. Habrá de contribuir a la resiliencia y la cohesión social y territorial y, sobre todo, a un cambio de modelo económico, más verde y digital.

En esa amplia respuesta social y geopolítica hay dos ejes interrelacionados. Primero, el Pacto Verde Europeo, programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen. Segundo, la autonomía o soberanía estratégica de la UE. Este concepto aparece en la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés) de 2016, vinculado al fortalecimiento de la política de seguridad y defensa, pero con la “Comisión Geopolítica” que inicia su mandato en 2019, se extiende a otras áreas: la política industrial, a fin de reducir la vulnerabilidad de la UE ante la dislocación de las cadenas de suministro o la dependencia externa de bienes esenciales, como los microprocesadores; o la seguridad energética, como revela la elevada dependencia del gas ruso en varios países de Europa Central (Sanahuja, 2021a). En este ámbito, la autonomía estratégica y el Pacto Verde convergen: días después del ataque ruso a Ucrania, el ministro de finanzas alemán, Christian Lindner, declaraba que “la energía renovable es la energía de la libertad” (Reuters, 2022).

En este texto se presenta una panorámica del Pacto Verde Europeo atendiendo a sus antecedentes, contenido y alcance desde el punto de vista de la economía política internacional, como estrategia de respuesta a la crisis de la globalización y a la pandemia COVID-19, y como marco de las relaciones exteriores de la UE y de su voluntad de “autonomía estratégica”. Es importante partir de una constatación básica: el Pacto Verde Europeo no es una mera reedición de políticas sectoriales para la mitigación y adaptación al cambio climático, o para el cuidado de la biodiversidad. Es una estrategia integral y de largo plazo con una vocación de transformación de la economía y de las sociedades europeas para asegurar la neutralidad climática en 2050, implica una completa redefinición del contrato social, con las generaciones presentes y futuras, y pretende resituar a Europa en el mundo y en el sistema multilateral.

EL PACTO VERDE Y LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UE

Tanto en Estados Unidos como en Europa, la expresión “Nuevo Pacto Verde” tiene como referente histórico al New Deal del presidente Franklin D. Roosevelt, con el que Estados Unidos se enfrentó entre 1933 y 1939 a la Gran Depresión y al desempleo masivo. Que reaparezca como referente ante la emergencia climática se debe a que es un símbolo o narrativa efectiva para enfrentar a una crisis que, como en los años treinta, tiene carácter sistémico. Puede ser útil para la movilización social y para articular las coaliciones políticas que habrán de impulsar la amplia transformación económica y social que hoy se requiere. Se trataría, nada menos, de dar respuesta a una crisis orgánica de la globalización en sus dimensiones ambiental, económica, social y política; de desplegar nuevas narrativas de progreso humano, y una ética individual y colectiva basada en el bien común frente al agotamiento del neoliberalismo y la crisis climática. De hecho, desde la crisis financiera de 2008 el concepto de “nuevo pacto verde” ha aparecido, tanto en Europa como en Estados Unidos, como proyecto progresista para recuperar las ideas de democracia social y de cooperación internacional frente al ascenso una extrema derecha en ascenso, que como se mencionó, impugna el multilateralismo y el orden internacional (Sanahuja, 2021b).

La idea del pacto verde reapareció, por ejemplo, en distintas propuestas de Los Verdes en el Parlamento Europeo, en el Partido Laborista británico (Pettifor, 2019), en el ala izquierda del Partido Demócrata de Bernie Sanders en las primarias en Estados Unidos, y, de forma más articulada, en la propuesta de la congresista Alexandria Ocasio-Cortez (2019) a la Cámara de Representantes; y en las demandas de nuevos movimientos sociales protagonizados por jóvenes, como Extinction Rebellion, Fridays for Future (Greta Thunberg) y el Sunrise Movement, en EEUU. A ello se sumará la propia Unión Europea: en noviembre de 2019, mediante una importante resolución, el Parlamento Europeo declaró la situación de “emergencia climática”, y en diciembre de 2019 se aprobó el Pacto Verde Europeo como programa de gobierno de la Unión Europea a través de la Comisión von der Leyen. Es la expresión de un gran acuerdo entre liberales, socialistas y democristianos, aunque está fuertemente influida por la trayectoria y aprendizajes anteriores de diseño y aplicación de políticas públicas en la UE.

De hecho, parte de un importante acervo acumulado. En abril de 2021, el Financial Times reconocía el papel pionero de la Unión Europea en las políticas ambientales y la respuesta al cambio climático, recordando que había sido la primera en apoyar con subvenciones el despegue de las energías renovables; en establecer un mercado pionero de carbono y derechos de emisión; en emitir “bonos verdes”, a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI); en adoptar las metas más exigentes de reducción de emisiones; y, desde 2018, en regular qué es “verde” y se puede considerar finanzas sostenibles, a través de una taxonomía basada en criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG o ESG, por sus siglas en inglés) también pionera en todo el mundo. En parte, este liderazgo ambiental y climático se explica en parte por el fuerte peso de los partidos verdes y los movimientos por la justicia climática en la UE, y la propia lógica de la integración europea, que dota a la política ambiental, en clave de “europeización de políticas”, de una dinámica propia en nombre de la armonización y coordinación regulatoria.

DESARROLLO SOSTENIBLE Y VOCACIÓN TRANSFORMADORA DEL PACTO VERDE EUROPEO

El Pacto Verde Europeo va más allá de la habitual lógica gradualista y tecnocrática de política sectorial habitual en las instituciones europeas en materia de energía, clima, o biodiversidad. Es una estrategia integral, de gran calado político y alcance societal. Hace de la lucha contra el cambio climático la principal meta de la UE, de manera que ello permita cumplir con las metas del Acuerdo de París y, al tiempo, construir “...una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”. Así, busca integrar de manera coherente la política económica, social y ambiental, y la política exterior, y convertirse en una nueva estrategia que promueva tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad. Para ello aborda los tres principales retos ambientales —clima, biodiversidad y contaminación—, con una matriz de política que abarca la energía, la industria, la edificación, la movilidad, y la agricultura y alimentación. Recurre a mecanismos de mercado, pero también reconoce el papel rector de la política pública, dejando atrás la ortodoxia ordoliberal. Proclama la prioridad de la dimensión humana, de manera “justa e integradora”. Como pacto sociopolítico, pretende recuperar el vínculo de

confianza entre “...las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos” (Comisión Europea, 2019: 2).

La lucha contra el cambio climático y la descarbonización está presidida por una Ley del Clima que establece un mandato vinculante para alcanzar cero emisiones netas y la neutralidad climática en 2050. Alcanzar esas metas supone mantener una adecuada provisión de energía limpia, asequible y segura, con un cambio radical en el mix de energía y un mayor uso de fuentes renovables, la descarbonización del gas; el desarrollo de las tecnologías de almacenamiento y las redes eléctricas inteligentes, las baterías y el hidrógeno “verde”; la movilidad eléctrica y normas de emisiones mucho más duras; la mejor integración de los sistemas eléctricos nacionales con la “Unión de la Energía”—. Ello comporta una fiscalidad de la energía más gravosa, y moviliza la inversión pública y privada. Un componente clave es la mejora del aislamiento en los edificios, que además de ahorrar energía permitirá reactivar el empleo en la construcción. También será necesario atender el problema de la pobreza energética, y atenuar los costes de esa transformación para las regiones, países y grupos sociales afectados, en particular en sectores como el del carbón. Como señaló Martin Sandbu (2021), se trataría de evitar el riesgo de que la política del clima se entrecruce con los conflictos de clase y las “guerras culturales” de la ultraderecha, poniendo en peligro la viabilidad política del Pacto Verde Europeo.

Todo lo anterior comporta un retorno de la política industrial y un nuevo ciclo de innovación, ahora con objetivos de descarbonización. Se prevé un ciclo de unos 25 años para transformar la industria, de forma que sea mucho más eficiente y, a través de la economía circular, se logre desacoplar el crecimiento económico del uso de energía fósil y recursos naturales, y desarrollar mercados de productos climáticamente neutros. La presidenta de la Comisión ha llamado a una “nueva Bauhaus” para reactivar el diseño industrial y la arquitectura de manera que sirvan a la nueva racionalidad social que implican los objetivos climáticos.

IMPLICACIONES EXTERNAS DEL PACTO VERDE: ARANCEL AL CARBONO Y FINANZAS SOSTENIBLES

Alcanzar la neutralidad climática y las cero emisiones netas exigirá un fuerte aumento del precio del carbono, internalizando sus costes ambientales. Ello habrá de lograrse, sobre todo, mediante el refuerzo del Régimen de Comercio de Derechos de emisión (RCDE) que la Comisión ha propuesto en el paquete legislativo Fit for 55 de abril de 2021. Este régimen se aplica a los sectores con mayores emisiones (energía, siderurgia, plantas de cemento, papeleras, petroquímicas, otras grandes instalaciones industriales, y vuelos internos en la UE), que suponen el 40% de las emisiones totales de la Unión.

Reforzar el RCDE supone, sin embargo, un elevado riesgo de “fugas de carbono”. El aumento del precio del carbono vía derechos de emisión, y la exigencia de mayor inversión en tecnologías limpias puede dañar la competitividad de la economía europea, y hacer ineficaz el RCDE a efectos de descarbonización si se sustituye la producción europea intensiva en carbono por importaciones de países donde no existen sistemas similares, o se alienta la deslocalización industrial para escapar de esos costes. Esto podría alentar el

dumping ambiental y una destructiva competencia a la baja de otros países, contraria al esfuerzo colectivo que requiere el Acuerdo de París. Además, si ello daña al empleo y la cohesión social, puede alimentar discursos de agravio de la ultraderecha y de otros actores políticos contra el Pacto Verde y la propia UE, como ya mostraron los “chalecos amarillos” en Francia o las reacciones de los gobiernos de Hungría o Polonia.

Ese es el fundamento de uno de los elementos singulares más importantes del Pacto Verde Europeo: el “arancel al carbono” en las fronteras exteriores de la UE, o “mecanismo de ajuste al carbono en frontera” (CBAM, por sus siglas en inglés). Esa tasa, que se establecerá en 2023, internaliza costos ambientales, nivelando el terreno de juego para las empresas europeas —de hecho, cuenta con el apoyo de los sectores empresariales afectados—, y puede alentar sistemas similares al RCDE en otros países y/o a escala global. Adicionalmente, el CBAM se contempla como uno de los nuevos impuestos o “recursos propios” de la UE, para financiar Next Generation EU. Contribuirá a que las empresas permanezcan en Europa y no deslocalicen producción, e incluso puede inducir movimientos de relocalización productiva (on-shoring). Esa tasa se inscribe en una dinámica más amplia de desglobalización, y es parte también de la política industrial o de reindustrialización que incorpora el Pacto Verde.

Para determinar la opción adecuada y su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), evitando demandas de otros países, se deberá asegurar el carácter no discriminatorio del CBAM. La ampliación del RCDE es la que parece más factible para responder a esa exigencia (Alloisio, 2020; Schwarcz, 2021). Sin embargo, que se conciba como fuente de ingresos fiscales, además de instrumento climático, hace probable que sea impugnado ante esa organización y que se acuse a la UE de proteccionismo (Beattie, 2019). Por ese motivo, la Comisión Europea ha planteado la necesidad de multilateralizar estos mecanismos con una tasa global de carbono acordada en la OMC, o bien con mecanismos análogos al RCDE en países clave, con un “club del carbono” o un “club del clima”, y solo en esos casos se podría evitar el CBAM.

El CBAM afectará en mayor medida a los países que exportan a la UE acero, cemento y aluminio, petroquímica o fertilizantes, en particular Rusia, China, Turquía, Reino Unido, Corea del Sur, India y Estados Unidos. Sus efectos negativos en América Latina se situarán en torno al 1% de sus exportaciones a la UE, pero serán significativos en el caso de Brasil o Colombia, mientras que países con diferente cesta exportadora y mejores estándares ambientales, como Chile, Uruguay o Perú, pueden registrar efectos positivos (UNCTAD, 2021). El CBAM, además, puede verse como un incentivo para un crecimiento más verde (Iribarren y de la Cruz, 2021).

Un segundo elemento con implicaciones externas es la denominada “Taxonomía ambiental, social y de gobernanza corporativa” (ASG). Como se mencionó, la UE es también pionera en la regulación de las finanzas sostenibles, a través de la primera taxonomía ASG. El BEI también fue el emisor de los primeros bonos “verdes” del mundo, y en materia social, de bonos sociales para financiar el instrumento SURE adoptado en 2020 para sostener seguros de desempleo y de apoyo a las empresas en la crisis de la COVID-19. Estos últimos, que tuvieron una gran demanda entre los inversores, son una de las primeras y mayores emisiones de bonos sociales habidas hasta ahora.

Por su carácter pionero, por su amplia cobertura, y por aplicarse en el vasto mercado interior de la UE, la taxonomía ASG puede convertirse en un estándar global de facto para la inversión verde, la valoración de riesgos y los ratings en esta materia, y el diseño de los estándares que adopten en otros países. También puede contribuir a ampliar el uso del euro como moneda de reserva mundial a través de las emisiones de bonos verdes.

Ese potencial para definir un estándar global también existe en el CBAM, que como la taxonomía ESG, muestran el característico “poder regulatorio” de la UE. Esta expresión alude a su capacidad de establecer estándares globales basándose en el tamaño de su mercado interior. Anu Bradford (2020, 2021) lo denomina el “efecto Bruselas”, que, en esencia, supone que empresas y autoridades de otros países asumen las normas y estándares de la UE a cambio de acceso al mercado europeo. Algo similar ocurre, por ejemplo, con las normas sobre protección de datos y privacidad en el ámbito digital. Ello expresa el rol geopolítico de la Unión Europea como actor normativo y regulador global, y su capacidad de influencia a través de las interdependencias socioeconómicas y los estándares técnicos, más que como potencia militar o política tradicional.

En abril y en diciembre de 2021, tras las consultas a las partes interesadas y la comunidad científica la Comisión Europea adoptó, vía actos delegados, la sección de la taxonomía referida a la energía y el clima. La decisión de la Comisión no satisfizo a todos al considerar “sostenibles”, aún de manera transitoria, el gas natural y la energía atómica. El fue respaldado por Alemania y otros países de Europa central como necesaria energía de transición, de bajas emisiones, para dejar atrás el carbón y el petróleo. La energía nuclear fue defendida por Francia como energía “limpia” por no suponer emisiones de carbono. Pero para muchos Estados miembros y movimientos ambientalistas, ambas fuentes de energía, aun necesarias de manera transitoria, no podrían ser consideradas “verdes”, y ello, además, podría minar la credibilidad internacional y europea de la taxonomía ASG desde sus inicios. El rechazo de algunos gobiernos, y el anuncio de medidas nacionales más estrictas puede también suponer un riesgo añadido para la consistencia y la viabilidad de esa norma (Khan, 2022).

PACTO VERDE, DIPLOMACIA CLIMÁTICA, COMERCIO Y AYUDA AL DESARROLLO

La naturaleza global de la emergencia climática y la consideración del medio ambiente y el clima como bienes públicos globales sitúa las metas del Pacto Verde Europeo en el marco de la cooperación internacional y las relaciones exteriores de la UE. Promover la transición ecológica y una mayor ambición en las metas de descarbonización del Acuerdo de París han de ser también metas centrales de la política exterior y de seguridad de la Unión. Supone reconocer la emergencia climática como fuente de inestabilidad global, causa de conflictos locales y regionales, de inseguridad alimentaria, de desplazamientos de población, y “amenaza existencial” para el conjunto de la humanidad (Comisión Europea, 2019: 24). El ataque ruso a Ucrania en febrero de 2024 ha puesto de relieve, de manera dramática, los riesgos que comporta la elevada dependencia al gas procedente de Rusia de buena parte de los Estados miembros, especialmente de Alemania (Poitiers et al., 2022), en un momento de crisis de globalización y retorno de la geopolítica a la economía internacional (Sanahuja,

2017; Pisani-Ferry 2021), y creciente utilización de las interdependencias como arma (weaponization) por parte de líderes autoritarios.

El Pacto Verde contempla una importante dimensión exterior para orientar la política exterior y de seguridad, la política comercial y de cooperación al desarrollo de la Unión Europea a promover el desarrollo sostenible, contribuyendo con su liderazgo a movilizar la acción colectiva y, en particular, apoyando a los países en desarrollo, dadas las asimetrías de partida que existen en cuanto a la mayor responsabilidad europea en las emisiones globales, y también sus mayores recursos y capacidades. El liderazgo climático ya era parte de la narrativa e identidad internacional de la UE, pero se reconoce que “liderar a través del ejemplo” exigirá un mayor esfuerzo en la aplicación, del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, tanto en el conjunto de sus políticas exteriores, como en la relación entre su acción exterior y sus políticas internas (Comisión Europea, 2019: 23). Por ejemplo, en la cooperación al desarrollo los objetivos climáticos deberán suponer el 30% de la ayuda exterior en el periodo presupuestario 2021-2027, y junto con los préstamos del BEI, se deberán abandonar los proyectos de combustibles fósiles y centrarse en fuentes renovables y mejora de la eficiencia, y se desalentarán nuevas inversiones en proyectos de energías fósiles en terceros países.

La política exterior del Pacto Verde comporta, en primer lugar, una diplomacia climática más asertiva en los foros multilaterales, y en las relaciones interregionales y bilaterales, para establecer “alianzas verdes” que alienten mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática. (Reiners y Grimm, 2020; Ribera, 2021). La UE debe ser un “socio constructivo, pero también enérgico”, que persiga la neutralidad climática implicando a otros actores, pero sin renunciar a mantener la competitividad de la economía europea²⁵. Esa actuación, además, contribuirá a la autonomía estratégica de la UE para alcanzar sus propios objetivos en un mundo de mayor competencia geopolítica (Sanahuja, 2021a).

Los objetivos de descarbonización y neutralidad climática del Pacto Verde suponen cambios profundos en las relaciones comerciales de la UE con muchos países, en particular en su vecindad, con importantes implicaciones geopolíticas. Importantes proveedores de petróleo y gas de la UE, como Argelia, Azerbaiyán, Kazajistán o Egipto son a su vez economías muy dependientes de esas exportaciones, tanto en su balanza exterior, como en sus ingresos fiscales, por lo que la UE deberá apoyar su diversificación productiva y energética, algo a lo que pueden contribuir tecnologías como el hidrógeno verde o la solar fotovoltaica. Con Rusia, el ataque a Ucrania puede suponer una rápida desconexión, la búsqueda de proveedores alternativos de gas licuado, y la aceleración de la transición energética a renovables, como ya se ha anunciado (Reuters, 2022). Si la Unión no logra asociar a otras potencias como Estados Unidos o China en el esfuerzo de descarbonización, puede alentar un acercamiento de los países afectados a China, o de estas entre sí, como ocurriría con China y Rusia, lo que tendría importantes consecuencias desde el punto de vista geopolítico (Leonard et al., 2021). La propuesta de multilateralizar el Pacto Verde tiene también relevancia en este contexto. Hasta ahora, los pasos dados por China y Estados Unidos apuntan

25. Ver las Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática de 20 de enero de 2020 (5033/20), y sobre diplomacia climática y de la energía del 25 de enero de 2021 (5263/21).

más a una convergencia climática y a una mayor cooperación, pero este es un importante desafío al que la política exterior de la Unión debe prestar atención.

El Pacto Verde exige combinar la apertura comercial, de la que depende en buena medida la prosperidad de la Unión, con estándares ambientales más estrictos. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión con principios ambientales y geopolíticos que es distinta al tradicional enfoque liberal que ha abanderado la UE y, en particular, la Comisión Europea. Ya se ha señalado que sin el CBAM y los estándares ESG, y sin un endurecimiento de las normas laborales y ambientales, la opinión pública y los parlamentos pueden mostrarse reacios a la apertura comercial. Pero de cara a los países en desarrollo, existen asimetrías de poder que no pueden obviarse, y esas normas también pueden ser impugnadas como barreras no arancelarias y un nuevo proteccionismo “verde”, que pretendería imponer al resto del mundo los principios y normas europeas. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. Por ello, liderar supondrá mayor diálogo político, reforzar la cooperación al desarrollo y, como se señaló, mucha más atención a la coherencia de políticas.

Esos dilemas se plantean con claridad en la OMC, y de manera aún más patente en los acuerdos de asociación de la UE y otros países. Es el caso de los debates sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonia. No es aceptable apelar a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas cuando se impugna ese acuerdo, como hace Francia. Pero que exista proteccionismo encubierto no significa que esas objeciones ambientales no tengan que ser atendidas. Parte de la ciudadanía europea rechaza asociar a la UE con gobiernos como el de Jair Bolsonaro, que rechazó el Acuerdo de París y desprecia las cuestiones ambientales. Para que el acuerdo sea políticamente aceptable en la UE será necesario reforzar sus salvaguardas ambientales. Como otros acuerdos de última generación, este incluye un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible muy avanzado, pero es suficiente. Al ser aprobado, el propio Pacto Verde Europeo planteó la necesidad de añadir a cualquier acuerdo comercial global un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países (Giles 2021; Sanahuja y Rodríguez, 2021).

Más allá de esos compromisos vinculantes, y de la posibilidad de adoptar sanciones comerciales en caso de incumplimiento, es necesario contemplar estos acuerdos con una mirada más amplia. No deben verse como meros acuerdos de libre comercio. Tienen un marcado carácter geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de sus socios frente a la crisis de la globalización y una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y, en materia de desarrollo sostenible, debieran verse también como un espacio común de diálogo de políticas y de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo en favor de la sostenibilidad.

COMENTARIOS FINALES: CRISIS DE GLOBALIZACIÓN Y PACTO VERDE, UNA ENCRUCIJADA PARA EUROPA

Desde la crisis financiera global de 2008 la UE enfrenta una serie de crisis que se inscriben en la más amplia crisis de la globalización y del orden internacional liberal (Sanahuja, 2017). La crisis del euro reveló las fallas de origen de la unión monetaria y de su diseño ordoliberal. La autodestructiva política “austeridad expansiva” de esa etapa indujo un círculo vicioso de recesión y cuestionamiento de la UE y de sus políticas, llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, agravó la desafección, el nacionalismo y el euroescepticismo, la desconfianza ante las elites y el ascenso de la ultraderecha. Todo ello, como reacción frente a la incertidumbre y temor de las sociedades europeas ante los efectos de la globalización, la inmigración y el cambio tecnológico en el empleo, la protección social, y las oportunidades para la siguiente generación.

Distintos ejercicios de reflexión, y el llamado de la Comisión Juncker a “una Europa que protege”, no habían conducido a una respuesta articulada de la UE a esos retos y a unas demandas sociales que, en conjunto, apuntaban a la necesidad de reconstruir el contrato social. El no menos importante avance de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios mostraba también que ese nuevo contrato social requería de una política más decidida ante la emergencia climática. En cuanto al orden internacional, la impugnación del multilateralismo y el creciente nacionalismo económico de la administración Trump y de otros actores nacionalistas y de ultraderecha, su evidente desprecio a la UE, y la mayor competencia geopolítica fueron empujando a la UE a dejar atrás su tradicional aproximación cosmopolita a la globalización, en favor de una visión más circunspecta y defensiva sobre el orden internacional.

Desde 2019, como se ha subrayado, la UE ha tratado de reaccionar a través de dos ejes interrelacionados: el Pacto Verde Europeo y la búsqueda de una mayor “autonomía estratégica”. Sobre esta última, el planteamiento inicial se limitaba a la política exterior y de seguridad y defensa, pero el nuevo escenario internacional y la pandemia del COVID-19 han impulsado una definición más amplia que abarca, entre otras cuestiones, la energía, la digitalización o la política industrial, con el respaldo financiero que supone el plan de reconstrucción Next Generation EU.

En este trabajo se ha destacado la naturaleza sistémica y la vocación transformadora del Pacto Verde Europeo una vez que la UE reconoció la emergencia climática como tal. Deja atrás el enfoque tecnocrático y sectorial de la política ambiental y del clima para convertirse en la matriz económica y social de la UE en su conjunto. Se basa en un gran pacto político entre socialdemócratas, centro derecha, liberales y verdes basado en la asunción de la agenda ambiental y su llamado a defender lo común, hasta hace pocos años situado en los márgenes del debate político y económico dominante, y un renovado compromiso con la lucha contra la desigualdad y la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de la ultraderecha. Será también un eje de la política exterior y de seguridad de la Unión, al promover la seguridad energética, y moldeará su identidad internacional, y sus relaciones con el mundo.

De manera explícita, el Pacto Verde Europeo significa el retorno de la política industrial y un mayor papel del sector público liderando la innovación y el cambio. Define estrategias para las energías renovables y su almacenamiento, las tecnologías digitales o el automóvil, alentando la electromovilidad. Con ello, la UE asume que la economía política global había entrado en una nueva fase de desglobalización y de repliegue de las cadenas productivas, motivada tanto por el cambio tecnológico como por razones geopolíticas. Opta por la reconversión productiva y una estrategia de crecimiento y creación de empleo que, sin renunciar a las exportaciones, estará más centrada en el propio mercado. En este ámbito el Pacto Verde también converge las aspiraciones de autonomía estratégica de la UE.

En materia de finanzas sostenibles, el Pacto Verde Europeo anterior integra elementos presentes en las propuestas progresistas del Green New Deal sobre desfinanciarización e impulso a la inversión productiva, al empleo y a la “transición justa”, otorgando un papel clave a las finanzas públicas. Empero, existe el riesgo de que esa estrategia suponga la financiarización del desarrollo sostenible y la transición energética, con el Estado en papel subsidiario como garante y reductor de riesgos de la inversión privada.

Como eje para la reconstrucción del contrato social, el Pacto Verde plantea difíciles dilemas. Comportará costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales; afecta a aspectos clave de la vida cotidiana de la ciudadanía, como el empleo, los patrones de consumo, la movilidad y los hábitos de vida, que han de cambiar para asegurar que se logra el objetivo de 1,5 °C. Reconfigura los contornos de lo público, lo privado, y el bien común. La distribución de esos costes, la manera de afrontarlos, y los cambios societales que comporta el Pacto Verde serán objeto de disputa y confrontación social y política. De esas disputas puede surgir un nuevo consenso verde o social, de amplio espectro, o bien serán politizadas y contestadas por fuerzas nacionalistas y de extrema derecha, sometiendo a fuertes tensiones el proyecto europeo (Leonard, 2019; Buras, 2020)

La interacción de la crisis de la globalización, la emergencia climática y la pandemia del coronavirus representan lo que en sociología histórica se denomina una coyuntura crítica. Es decir, un momento de encrucijada, en el que el devenir histórico se abre en múltiples posibilidades y las fuerzas sociales pugnan por definir los futuros posibles. El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede desdeñarse como una estrategia de “transformismo” para un lavado de cara “verde” del neoliberalismo. Hace noventa años, el New Deal reconstruyó el capitalismo y las sociedades democráticas con pactos sociales entre el capital y el trabajo antes inéditos. El Pacto Verde puede ampliar esos pactos al planeta y, con ello, se extiende a las generaciones futuras.

Finalmente, como se manifiesta de manera dramática con el ataque ruso a Ucrania y la elevada dependencia de la UE del gas ruso, descarbonización y autonomía estratégica son cuestiones indisolublemente unidas. En parte, el giro estratégico de Alemania y el despertar geopolítico de la Unión, más allá de la pandemia del COVID-19, responde a la constatación de que lo que se consideraban riesgos se han convertido en realidades tras la agresión rusa a Ucrania el 24 de febrero de 2022. El extraordinario despliegue de sanciones y de otras medidas frente a Rusia en los días posteriores a la invasión también es una muestra

de su relevancia y capacidad material y simbólica, en la medida que ello da lugar a una narrativa renovada respecto a la construcción europea, su importancia para la ciudadanía, y el lugar de la UE en el mundo. En su discurso en el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022, el alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad, Josep Borrell (2022b) lo señaló así: “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica”.

REFERENCIAS

- Alloisio, Isabella** (2020). “The EU Border Carbon Adjustment: how to make it viable?”. Life Dicot, European University Institute (EUI), 28 de septiembre.
- Beattie, Alan** (2019). “is the EU’s green policy protecting the planet or the European industry? Financial Times, 12 de diciembre.
- Bergmann, Max** (2020). “Europe’s Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant”. Foreign Affairs, 20 de Agosto.
- Borrell, Josep** (2022a). “It is a matter of life and death. So, the EU will provide weapons for Ukraine’s armed forces”. The Guardian, 27 de febrero.
- Borrell, Josep** (2022b). Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, 1 de marzo. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en
- Bradford, Anu** (2020). The Brussels Effect. How Europe rules the world. Oxford, Oxford University Press.
- Bradford, Anu y Janse, Karin Anev** (2021). “El efecto Bruselas en las finanzas sostenibles”. El País, 4 de mayo.
- Buras, Piotr** (2020). “Digging the trenches: the EU and the Green New Deal”. ECFR Commentary, 14 de febrero.
- Comisión Europea** (2019) El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre
- Financial Times** (2021.) “EU green finance rules must be politically sustainable”. The editorial board, 20 de abril.
- Giles, Rosa** (2021). “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados Terceros: a propósito del acuerdo Unión Europea-Mercosur”, Documentos de Trabajo, Fundación Carolina, n° 44/2021.

- Iribarren, Iosu, y Cruz, Fernando de la** (2021). "El nuevo mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono de la Unión Europea: ¿Qué implicaciones para la asociación birregional? En *VVAA, Oportunidades de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde*. Hamburgo: Fundación EU-LAC, p. 17-33.
- Khan, Mehreen** (2022). "EU faces down critics over green investment label for gas and nuclear power". *Financial Times*, 2 de febrero.
- Laurent, Éloi** (2021). "The European Green Deal: from growth-strategy to social-ecological transition?". Vanhercke, Bart; Spasova, Slavina; y Fronteddu, Boris (eds.). *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the Pandemic*, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), p. 97-110.
- Leonard, Mark** (2019). "The Green Deal will make or break Europe". *Project Syndicate*, 13 de diciembre.
- Leonard, Mark; Pisany-Ferry, Jean; Shapiro, Jeremy; Tagliapietra, Simon; y Wolff, Guntram** (2021). "The geopolitics of the European Green Deal". *ECFR Policy Brief*, febrero.
- Ocasio-Cortez, Alexandria** (2019). Resolution on recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal. 116Th Congress, House of Representatives, 7 de febrero.
- Parlamento Europeo** (2019). Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental. Bruselas: (2019/2930(RSP)).
- Pettifor, Ann** (2019). *The case for the Green New Deal*. Londres: Verso.
- Pisani-Ferry, Jean** (2021). "la conquista geopolítica de la economía". *Project Syndicate*, 30 de septiembre.
- Poitiers, Niclas; Tagliapietra, Simone; Wolff, Guntram B.; Zachmann, Georg** (2022), "The Kremlin's gas wars. How Europe can protect itself from Russian blackmail". *Foreign Affairs*, 28 de febrero.
- Reiners, Wulf, y Grimm, Sven** (2020), "The European Green Deal must turn global". *The Current Column*, German Development Institute, 14 de diciembre.
- Reuters** (2022). "Germany aims to get 100% of energy from renewable sources by 2035". 28 de febrero, en <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/germany-aims-get-100-energy-renewable-sources-by-2035-2022-02-28/>.
- Ribera, Teresa** (2021) "Emergencia climática y política exterior". *Política Exterior* nº 193, enero-febrero, p. 6-13.
- Sanahuja, José Antonio** (2017). "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis

de hegemonía y riesgos sistémicos”, en Mesa, Manuela (coord.), Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17. Madrid: CEIPAZ, p. 35-71.

Sanahuja, José Antonio (2021a). “Pacto Verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina? Nueva Sociedad, n° 291, enero-febrero, p. 141-156.

Sanahuja, José Antonio (2021b). “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en Mesa, Manuela (coord.). El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21. Madrid: CEIPAZ, p. 69-95.

Sanahuja, José Antonio y Rodríguez, Jorge Damián (2021). “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, Análisis Carolina 20/2021, junio.

Sandbu, Martin (2021). “Time is ripe for EU to start a carbon club”. Financial Times, 30 de marzo.

Schwarcz, Andras (2021). “Reform of the EU own resources”. In-Depth Analysis, Policy Department, European Parliament, marzo.

Scholz, Olaf (2022). Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag. 27 de febrero, Berlín.

UNCTAD (2021). A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. Ginebra: UNCTAD.

Vidal-Folch, Xavier (2020). “La UE acelera su salto federal”. El País, 13 de diciembre.

6. COMERCIO, SOSTENIBILIDAD Y DERROTERO DE LA NEGOCIACIÓN MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

Mariana Vazquez

Universidad de Buenos Aires – Observatorio del Sur Global

20 AÑOS DE NEGOCIACIONES. CLAVES DE LECTURA

Entre el comienzo de la negociación MERCOSUR- Unión Europea, y la conclusión de lo sustantivo de dicha negociación, pasaron más de veinte años. Se trata de un acuerdo, aún no finalizado, de suma relevancia para la cartografía económica y política internacional, implicando a tres continentes, dado el carácter bicontinental de la República Argentina. Su desarrollo tuvo lugar en tiempos en los cuales el mundo experimentó y continúa experimentando grandes transformaciones, con sus particulares impactos y manifestaciones subregionales. En estos tiempos, sin ir más atrás, el mundo se haya atravesado por dos situaciones que han conmovido sus cimientos: la pandemia de COVID-19, y el conflicto situado geográficamente en Ucrania pero que remite a elementos más estructurantes del sistema internacional, y cuyas consecuencias irán mucho más allá de aquel territorio específico, como ya puede evidenciarse.

Para encontrar una brújula más o menos efectiva en este viaje, proponemos abordarlo en clave geopolítica y geoeconómica, y a partir de dos miradas: una de historia larga, y otra de historia reciente. En cualquiera de estas miradas hay dos constantes: **la relativa intensidad de la relación bilateral**, entendiéndolo en un sentido que trasciende ampliamente la dimensión económica, y la **asimetría** entre ambas regiones. Estas constantes se anclan en la historia larga, encuentran sus raíces en la colonización europea de América Latina y el Caribe, y en la forma y el momento en que esta región se insertó en la economía mundial, de manera periférica y dependiente, a la vez que adoptan diversas formas en cada etapa.

Proponemos en este sentido cuatro claves de lectura: 1) la cuestión geopolítica y estratégica; 2) el momento del sistema multilateral de comercio; 3) las asimetrías de desarrollo y de capacidades públicas; y 4) las dificultades estructurales de la negociación vinculadas a estas últimas, pero no explicadas exclusivamente por ellas. Mientras que la dimensión geopolítica y el sistema multilateral de comercio se fueron transformando en estos 20 años, las asimetrías y las dificultades estructurales se mantuvieron constantes, incluso se han incrementado.

MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA. LA HISTORIA CORTA DE UNA LARGA Y SINUOSA NEGOCIACIÓN

Este camino de 20 años tuvo su origen en el marco de una lógica triangular (MERCOSUR-Unión Europea-propuesta estadounidense de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas/ALCA), coincidente en el tiempo con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y enmarcada en la hiper-globalización como estructura histórica hegemónica, y lo que aquello implicaba en términos del modo de producción, la institucionalidad y las creencias (Sanahuja, 2022, en prensa).

En el plano comercial, el objetivo era la concreción de un acuerdo de tipo “OMC-plus”, un tipo de acuerdo que implicaba un cerrojo a las reformas liberales, estructurales, promovidas en la etapa, lo cual ha sido conceptualizado como la constitucionalización de los derechos de las corporaciones transnacionales, protagonistas relevantes de la gobernanza del sistema de comercio internacional (Gill, 1995).

Fue en 1995 cuando se firmó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, un paraguas jurídico y político para la relación entre ambos bloques. El interregionalismo trascendía ampliamente la cuestión comercial, conteniendo componentes geopolíticos y estratégicos que vale destacar, desde el comienzo y en cada una de sus etapas (Álvarez y Zelicovich, 2020). Se explica, también, como una estrategia europea de proyección internacional (Sanahuja, 2007). El Acuerdo implicaba, asimismo, un diálogo político más abarcativo e institucionalizado a través de las reuniones de jefes de Estado y de gobierno, iniciadas en Río de Janeiro en 1999.

Más allá de los vínculos históricos entre ambas regiones, parece haber consenso acerca de que el lanzamiento de las negociaciones comerciales previstas en dicho acuerdo, ya finalizando la década, no respondió a una iniciativa proactiva sino más bien a la reacción europea frente a las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio hemisférica (Caetano, 2021; Rodríguez y Sanahuja, 2019).

En aquel escenario, “(...) se configuró una compleja lógica triangular en el Atlántico, que a su vez interactuaba con las negociaciones comerciales multilaterales, generando un intrincado panorama geopolítico y geoeconómico.” (Caetano, 2021, p. 2). Esta trama, simultáneamente birregional triangular y multilateral, no careció de impacto sobre el proceso negociador, al punto de haber sido identificada como una de las causas del primero de sus múltiples fracasos, como veremos.

Las limitaciones estructurales aparecieron, en cualquier caso, desde el primer momento, dado que las ventajas comparativas de cada bloque coincidían casi como un calco con los sectores sensibles de las contrapartes, teniendo la liberalización consecuencias distributivas sustantivas.

En el caso europeo, el mandato negociador para dicha negociación con el MERCOSUR “(...) se aprobó in extremis una semana antes de la Cumbre de Río de 1999, después de tres años de bloqueo en la Comisión, el Comité de Representantes Permanentes (Coreper)

y el Consejo, para evitar el descrédito que supondría presentarse en esa reunión con las manos vacías. Ese mandato, además, posponía las negociaciones arancelarias hasta 2001 y las condicionaba a lo que se acordara en el marco multilateral de la OMC, que desde el 2000 anunciaba el inicio de lo que después sería la nueva Ronda de Doha.” (Rodríguez y Sana-huja, 2019, pp. 6-7) Este retraso no era casual, sino el resultado de importantes resistencias al avance en el camino negociador.

La primera reunión del Consejo de Cooperación, ámbito operativo creado por el Acuerdo Marco, tuvo lugar en Bruselas el 24 de noviembre de ese mismo año. En aquella reunión se instituyó el Comité de Negociaciones Birregional MERCOSUR-UE (CNB), responsable de las negociaciones comerciales. Éste órgano estableció tres principios generales para estas últimas: 1) que fueran abarcativas y con resultados equilibrados; 2) que ningún sector fuera excluido en virtud de las sensibilidades existentes en determinados sectores productores de bienes y servicios; 3) que formen parte de un todo indivisible o compromiso único (“nada se acuerda, hasta que todo se acuerde”).

Asimismo, se establecieron como objetivos principales de la negociación: 1) la liberalización bilateral y recíproca del comercio de bienes y servicios conforme a las reglas de la OMC; 2) la mejora en el acceso a compras gubernamentales en los mercados de productos y servicios; 3) la promoción de la apertura y un ambiente no discriminatorio a las inversiones; 4) el aseguramiento de una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual; 5) el establecimiento de adecuadas y efectivas políticas de competencia, 6) la implementación de adecuadas y efectivas disciplinas en el campo de los instrumentos de defensa comercial; y 7) el establecimiento de un efectivo mecanismo de solución de controversias.

Entre 1999 y 2004 tuvieron lugar 16 rondas de negociación en el marco del CNB. Dadas las diferencias en el desarrollo relativo y en las estructuras productivas de ambas partes, los objetivos y resultados buscados eran claramente divergentes. Mientras que la UE centró su mira en la ampliación de las preferencias de tipo “OMC plus” previstas en este nuevo tipo de acuerdos y en la liberalización del mercado de bienes industriales; el MERCOSUR tenía como uno de sus objetivos principales el acceso al mercado europeo para el comercio de productos agropecuarios. Los intereses ofensivos de una parte coincidían, evidentemente, con los intereses defensivos de la otra. Las negociaciones se estancaron.

Desde junio de 2000 hasta septiembre de 2004 “(...) los principales cortocircuitos fueron generados por la agresividad con la que la UE intentó imponer sus intereses ofensivos, y por la poca flexibilidad que demostraban los negociadores europeos a la hora de responder a las demandas del Mercosur.” (Bianco, 2016, p. 29).

“El compromiso por parte de la UE de garantizar un trato especial y diferenciado a favor del Mercosur, por tratarse de una unión aduanera compuesta por países en desarrollo, nunca se manifestó ni en los cronogramas de desgravación ni en la cobertura de las ofertas. Por el contrario, las negociaciones se desarrollaron como si ambas partes contaran con un idéntico nivel de desarrollo económico y, por lo tanto, estuvieran obligadas a comprometerse en igual magnitud en todas las disciplinas de negociación. En este contexto, las nego-

ciaciones alcanzaron una suerte de juego de suma cero, en donde las ganancias de una de las partes implicaban pérdidas para la otra y la ambición por encontrar intereses comunes y trabajar en conjunto resultó inexistente.” (Bianco, 2016, pp. 29-30).

A pesar de ello, el 21 de mayo de 2004 hubo un primer intercambio de ofertas, que fue definido como un rotundo fracaso (Bianco, 2016). Frente a un pedido de mejoras, hubo un nuevo intercambio en septiembre y, luego de que ambas partes consideraran insuficiente la propuesta de su contraparte, hubo de hecho una interrupción del proceso negociador.

“(…) a lo largo de toda la primera parte de la negociación la UE se negó a hacer efectivo el trato especial y diferenciado que requerían los países del Mercosur para que el eventual acuerdo resulte mutuamente beneficioso.” (Bianco, 2016, p. 30).

Asimismo, y como señalábamos, la definición de la UE de vincular esta negociación con los resultados de la Ronda de Doha en la OMC evidentemente tuvo consecuencias desfavorables para este proceso. El fracaso de la negociación multilateral anticipó lo que ocurriría con las negociaciones entre ambos bloques. En noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, el derrumbe del proceso negociador para la conformación del ALCA quitaría aún más incentivos para continuar.

Debe agregarse, a finales de la década, la doble crisis que tuvo lugar en las dos mayores economías del MERCOSUR, en Brasil en 1998 y en Argentina en 2001, respectivamente, con un fuerte impacto sobre el proceso de integración sudamericano, no solamente en la dimensión económico-comercial sino también en lo político e institucional. Esa crisis dio lugar a un cambio de ciclo político en los países del bloque sudamericano, que incidió sobre la estrategia de inserción internacional del MERCOSUR, y sobre esta negociación en particular (Vazquez, 2019). Los nuevos gobiernos sumaban a la preocupación por las cuestiones estructurales, la resistencia a perder márgenes para implementar políticas de desarrollo, pérdida que devendría como resultado de la concreción de un acuerdo de este tipo. En este marco, se inició una etapa caracterizada como “de desinterés mutuo” (Rodríguez y Sanahuja, 2010). La Unión Europea, durante estos años, priorizó las negociaciones bilaterales con los países del eje Pacífico.

Las negociaciones se retomaron en 2010, en el marco de la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que se realizó en marzo del mismo año, en Madrid. Los contextos global y regional habían cambiado. Entre otros elementos, destacamos: el evidente estancamiento de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC; la crisis financiera de 2008 y sus posteriores impactos globales y regionales; la ampliación de la UE, que incrementaba las sensibilidades del bloque al comercio en aquellos sectores en los cuales el MERCOSUR era más competitivo. Haremos una breve referencia con mayor detalle a la situación interna del MERCOSUR más adelante. Sin embargo, si había algo que se mantenía constante con el paso del tiempo, eran las razones estructurales que habían estado en la base del estancamiento de las negociaciones comerciales en la etapa anterior. Más bien se había complejizado aún más el escenario, en términos geopolíticos y comerciales, con la presencia de un nuevo protagonista de peso global y regional: China.

Nuevamente, esta etapa se caracterizó por las dificultades para avanzar hacia un primer intercambio de ofertas. El MERCOSUR, a pesar de diferencias internas que fueron variando en intensidad según el momento, se mantuvo firme en la exigencia a la UE de un trato especial y diferenciado que considerara las fuertes asimetrías entre ambos bloques. En ese sentido, en la reunión de jefes negociadores que tuvo lugar en Bruselas en marzo de 2014, el bloque condicionó la presentación de la oferta a la aceptación por parte de la UE de las siguientes premisas: 1) limitación de cuotas de la UE a productos agropecuarios a un universo reducido de productos; 2) exclusión del comercio preferencial de los productos sujetos a subsidios a la exportación; 3) establecimiento de un mecanismo que permita neutralizar los efectos de la ayuda interna europea (subsidios a la producción); 4) desgravación aplicada a todos los componentes arancelarios y cualquier otro gravamen de efecto equivalente; 5) aplicación de una “cláusula de industria naciente” que habilite a suspender preferencias y/o elevar aranceles en sectores industriales que se pretendan instalar; y 6) establecimiento de un mecanismo de salvaguardias bilaterales con suspensión de preferencias en casos de daño o amenaza de daño.

Durante esta etapa, la Unión Europea no sólo no aceptó las demandas del MERCOSUR, sino que endureció su posición, esgrimiendo el argumento de que los países sudamericanos habían tenido un crecimiento económico importante y mejorado la calidad de vida de su población, con lo cual el tratamiento especial y diferenciado no correspondía al caso. En vano fueron planteados por el Mercosur argumentos que sostenían la evidente diferencia entre crecimiento y desarrollo y la magnitud de las diferencias entre ambos bloques. En las diversas rondas de negociación los y las representantes de la UE buscaron: 1) el cumplimiento de plazos simétricos en la desgravación y con reciprocidad sectorial para ambas partes; 2) el levantamiento de los subsidios a la exportación únicamente para aquellos bienes que contaran con total y libre acceso al MERCOSUR; 3) la eliminación exclusiva del componente ad valorem de los aranceles; 4) el establecimiento de cuotas arancelarias a los productos agrícolas condicionado a los avances en el terreno multilateral; y 5) la oposición al uso de salvaguardias de forma indefinida (Bianco, 2016).

Asimismo, las condicionalidades solicitadas por el bloque europeo consistieron en: 1) una cobertura del 90% en la oferta del MERCOSUR; 2) la inclusión de disciplinas en el área de compras públicas similares a las acordadas en el ámbito multilateral (Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública de la OMC); 3) limitaciones al trato especial y diferenciado ofrecido al MERCOSUR (vgr. máximo de divergencia de 3 puntos porcentuales en la cobertura de las ofertas de bienes de la UE respecto al MERCOSUR); 4) otorgamiento de mejoras en las cuotas ofrecidas al MERCOSUR, pero no necesariamente en volúmenes, sino en el arancel intra-cuota o en los plazos de implementación; 5) eliminación de los derechos de exportación aplicados por los países del MERCOSUR; 6) la eliminación de los regímenes de draw-back y admisión temporaria; 7) el reconocimiento por parte del MERCOSUR de las indicaciones geográficas protegidas por la UE; 8) la reciprocidad sectorial en bienes industriales (especialmente en textiles y calzados); y 9) la regulación de licencias no automáticas, entre otras (Bianco, 2016).

Como vemos, las importantes asimetrías y las dificultades para encontrar puntos de acuerdo, se mantuvieron a lo largo del tiempo. Un nuevo intercambio de ofertas tendría lugar en

mayo de 2016, como resultado de un pronunciado, aunque no necesariamente basado en la legitimidad democrática, giro político en el bloque sudamericano²⁶.

Señalamos más arriba que el comienzo de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE tuvo lugar en el contexto de la hiper-globalización como estructura histórica hegemónica. Al momento de concretarse el “acuerdo en principio”, en junio de 2019, que daba cuenta de un acuerdo en lo sustantivo en la negociación comercial, aquella estructura estaba en crisis en todas sus dimensiones: el sistema multilateral de comercio, la hegemonía de EEUU y las ideas y prácticas que habían llevado al inicio de una negociación entre dos asimétricos “regionalismos abiertos”.

Una particular configuración de factores explica aquel “acuerdo en principio” de 2019 entre ambos bloques. La mayoría de la literatura pone énfasis en los factores de economía política internacional (crisis de la globalización, debilidad del sistema multilateral, disputa hegemónica, proteccionismo, búsqueda de la UE de posicionarse como representante de un comercio según reglas, etc.).

“Una de las paradojas del acuerdo UE-MERCOSUR es que nació bajo influencia de la globalización, (...), pero es justamente la crisis de la globalización y el temor a que ésta se extinga lo que la ha hecho posible.” (Rodríguez y Sanahuja, 2019, p. 19).

“La crisis de la globalización –proceso en el que emergen movimientos de descontento con los pilares de la globalización y del orden liberal internacional- ha tenido un efecto notorio en el comercio. En este contexto se produjo una menor elasticidad del crecimiento del comercio en relación al crecimiento del PBI a la vez que avanzaron medidas proteccionistas y la inclusión de preocupaciones no comerciales en los procesos de negociación, junto con la erosión de los foros multilaterales. En este marco, los acuerdos como el de MERCOSUR-UE incrementan su valor, al volverse no solo instrumentos para preservar mayores grados de certidumbre en contextos de alza de riesgos de inestabilidad sistémica, sino que son también piezas para disputar la (re)constitución de la gobernanza global del comercio mundial.” (Álvarez y Zelicovich, 2020).

Preferimos, sin embargo, destacar los cambios políticos que tuvieron lugar en América del Sur, con la llegada al poder de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil, respectivamente. En cualquier caso, más allá de su peso relativo, el resultado se comprende considerando todos los factores²⁷.

Ahora bien, en estos veinte años hay dos constantes: las asimetrías y las dificultades estructurales para alcanzar un acuerdo. Estas constantes hoy bloquean su aprobación y generan interrogantes sobre su viabilidad. No fue casual que ya en 1999, como señalamos, el mandato negociador se aprobara pocos días antes de la Cumbre de Río, después de tres

26. Los cambios sustantivos en la posición brasileña tuvieron lugar luego del golpe institucional al gobierno de la presidente Dilma Rousseff y, posteriormente, a un triunfo electoral de Jair Bolsonaro en condiciones de legitimidad, por lo menos dudosa, dada la inhabilitación del ex presidente Lula da Silva para presentarse como candidato.

27. Para un mayor desarrollo de estas variables, puede consultarse: Álvarez y Zelicovich (2020); Caetano (2021); Rodríguez y Sanahuja (2019; 2021); Zelicovich (2019).

años de estar bloqueado y posponiendo las negociaciones arancelarias hasta 2001, dadas las resistencias en la propia Unión Europea a esta negociación. Pero hoy el escenario es aún más complejo: en él se destacan particularmente los cambios en los centros dinámicos de la economía global y, vinculado con ello, específicamente el rol de China en América Latina y el Caribe. Asimismo, mientras terminamos de escribir este trabajo, el mundo experimenta un nuevo sismo que se expresa en el territorio de Ucrania, pero cuya paleta de consecuencias (geopolíticas, económicas, culturales) si bien es aún un poco prematuro anticipar, sin dudas será una marca de los tiempos que se avecinan.

Antes de continuar haciendo referencia al acuerdo, se presenta a continuación una breve caracterización de la situación del comercio exterior del MERCOSUR, para poner sobre la mesa algunas cuestiones estructurales en juego.

COMERCIO EXTERIOR DEL MERCOSUR. CARACTERIZACIÓN Y REFLEXIONES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

En el análisis de la economía política del MERCOSUR es preciso notar una situación estructural que, si bien es previa a la pandemia de COVID-19, se ha visto agravada por ella²⁸. Se trata de lo que la CEPAL (2020; 2021) ha denominado “ahuecamiento productivo y comercial”, es decir, la pérdida de relevancia del mercado común en el intercambio entre los Estados partes del bloque, acompañado de un escaso dinamismo exportador, particularmente desde 2008-2009²⁹, y un creciente peso de los bienes basados en recursos naturales en su canasta exportadora. Aquí hay una retroalimentación viciosa en la medida en que la primarización se vincula justamente con el incremento de los lazos comerciales con socios extra regionales hacia los cuales el bloque exporta productos primarios. En 2020, todas estas tendencias se agudizaron. En ese año, según la CEPAL, las exportaciones de recursos naturales y derivados representaron un 76,8%, el nivel más elevado desde la creación del bloque, en parte explicado por la recuperación relativamente rápida de China en comparación con otros destinos, y sin dudas con el mercado regional.

“El peso cada vez mayor de las materias primas en la canasta de exportación del MERCOSUR tiende a debilitar el ritmo de crecimiento exportador de cara al de otras regiones del mundo y frente al crecimiento mundial. (...) esta trayectoria es indisoluble de la creciente desintegración productiva del MERCOSUR.” (CEPAL, 2021, p. 34).

Esta composición del comercio exterior del MERCOSUR trae aparejado un problema de sostenibilidad importante, dado que el crecimiento de las economías del bloque se vuelve fuertemente correlacionado con la dinámica de los precios internacionales.

28. Señala la CEPAL (2021) que el MERCOSUR ha sido una de las regiones del mundo más afectadas por el COVID-19, concentrando a junio de 2021 el 12,8% de los casos, con apenas el 3,4% de la población mundial. En ese marco, la caída de la actividad económica en el bloque fue más pronunciada que a nivel global.

29. Desde la crisis financiera de 2008-2009, el ritmo de crecimiento de los volúmenes exportados por el bloque cayó significativamente. Mientras entre 1990 y 2007 las cantidades exportadas crecieron a un ritmo del 7,5% anual, igualando o superando el ritmo del comercio global, desde 2011 dicha tasa se redujo a 2,3%. (CEPAL, 2021). El estancamiento de las cantidades exportadas a la dinámica de las ventas externas del bloque a la evolución de los precios internacionales de sus productos de exportación, de alta volatilidad. Esto tiene a su vez importantes impactos en las pujas distributivas internas que son pronunciadas y sumamente conflictivas, particularmente en el caso de Argentina.

Por un lado, esta canasta exportadora, dada su composición, es poco flexible al crecimiento global. Sí lo es, por el contrario, al dinamismo de los socios del bloque³⁰. Es sumamente sensible a los cambios en los ciclos y los niveles de actividad de los propios Estados partes. Por otro lado, esta composición vuelve a las economías sumamente vulnerables a los movimientos en los precios de los bienes exportados, y genera cuellos de botella vinculados a las históricas restricciones externas. Los argumentos a favor de la diversificación productiva de los países de la región tienen una larga historia y múltiples bibliotecas que los sustentan de manera consistente. Siguiendo esta línea de argumentación, el fortalecimiento del mercado común y de los vínculos con el resto de la región, en la medida en que se caracterizan por un intercambio más diversificado y elástico a la actividad económica, siguen siendo centrales.

“(…), además de una estrategia de corto plazo que priorice nuevos destinos para la producción primaria se requiere de la instrumentación de una estrategia de más largo alcance que priorice la diversificación productiva de la región sobre la base de la intensificación de las complementariedades entre sus países. Esta necesidad no solo es prioritaria en términos de la sostenibilidad externa de largo plazo sino también para generar flujos de ingresos de divisas más estables en el tiempo, que permitan a los países del bloque ampliar los límites para su crecimiento y reducir su exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas.” (CEPAL, 2012, p. 45)

¿IMPACTO DEL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA?

En este escenario el MERCOSUR, en un deseable y sostenible sendero de crecimiento y desarrollo, requeriría una mayor diversificación productiva, un fortalecimiento de las cadenas regionales, y transformaciones de este patrón de inserción económica internacional. A su vez, desde el punto de vista geopolítico, en este contexto el bloque requiere fortalecer su autonomía política y estratégica relativa. El interrogante que no podemos soslayar es si lo acordado en 2019 con la UE abona ese camino. Y todo indicaría que no, que más bien lo contrario.

Desde los inicios de la negociación, y puntualmente desde 2019, se han producido numerosos estudios de evaluación del acuerdo³¹, con metodologías diversas. Más allá de las divergencias en método y resultados, hay consenso en el hecho de que la matriz mencionada se profundizaría en caso de entrar en vigor el acuerdo: ruptura de cadenas regionales, mayor primarización, pérdida de empleo, mayor dependencia productiva y tecnológica, deterioro del dinamismo y, por ende, mayor vulnerabilidad externa e incertidumbre dada la volatilidad mencionada. Los modelos no son perfectos, tienen limitaciones y son estáticos, pero los balances (históricos y, por ende, con una mirada dinámica) de los resultados de acuerdos similares que sí entraron en vigor en la región (llevamos ya 25 años de acuerdos asimétricos firmados por países de América Latina y el Caribe), tienden a confirmarlos³²; a su vez agregan una cuestión más: el fortalecimiento de las coaliciones domésticas beneficiadas por este patrón, un patrón socialmente excluyente y que pone en riesgo la estabilidad política.

30. La elasticidad de las exportaciones de los países del MERCOSUR al crecimiento de sus miembros, en promedio, triplica la elasticidad de las exportaciones al crecimiento de sus socios extra regionales. (CEPAL, 2021, p. 35).

31. Algunos de ellos que consideramos destacables pueden encontrarse en las referencias de este artículo.

32. Cfr. Ghiotto, Luciana y Laterra, Patricia (eds.), 25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas, El Colectivo / Fundación Rosa Luxemburgo, 2020.

Un estudio con una metodología diferente (Capalbo y Omer, 2021), de mirada más estructural, realizado recientemente por la Universidad de Boston, encendería más alarmas. En este estudio, que parte de una crítica a los tradicionales modelos, da cuenta de una fuerte polarización entre sectores dinámicos (con mayor productividad y salarios) y sectores estancados (a los cuales se estaría dirigiendo el empleo), que se vería agravada por la liberalización comercial y la pérdida de espacio de política implicados en el acuerdo. Evidentemente, esto preocupa a las fuerzas políticas y sociales comprometidas con un sendero de transformación productiva con equidad, más autónomo, y democrático, y no puede dejarse de lado en este debate.

EL ACUERDO MERCOSUR-UE. DEL PARADIGMA DE UNA ÉPOCA AL SÍMBOLO DE LA OBSOLESCENCIA

La propuesta original de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE, en su formato particular de asociación birregional que trascendía ampliamente la dimensión comercial, sin dudas reflejó con bastante rigor el “clima de época”. Hoy, el contenido de lo negociado en 2019 parecería, sin ser aún firmado el acuerdo, ya obsoleto.

A lo largo de este artículo hemos visto a las asimetrías y dificultades estructurales que han acompañado los 20 años de negociaciones como constantes. Hoy, nuevos cambios en las otras dos dimensiones, variables, la geopolítica y el estado del sistema multilateral de comercio, agregan nuevas preocupaciones. Una de ellas, no menor, tiene que ver con que, sin negar la relevancia de la crisis ambiental, y la necesidad imperiosa de buscar una respuesta cooperativa global al respecto, en el marco de los “acuerdos verdes” se están escribiendo nuevas normas que tarde o temprano se incorporarán a una estructura jurídica multilateral, y que llevan a escenarios de mayor proteccionismo (en este caso verde) y mayor exclusión de mercados y dependencia tecnológica para los países de la periferia. Esto no solo vuelve insostenible el desarrollo de estas geografías, sino el propio crecimiento económico, la inclusión social y la estabilidad de los regímenes políticos.

Planteamos aquí, contrariamente a otras opiniones, que tanto en los inicios de la negociación como hoy, en múltiples aspectos América Latina y el Caribe no es una aliada de Europa para poner freno en la región a un avance de una potencia, ya fuera EEUU en su momento o China hoy. En muchos sentidos la región es una geografía en disputa, con dos protagonistas principales (hoy EEUU y China) y una Europa buscando un mayor protagonismo. En ese sentido, puede haber alianzas parciales, pero en muchos aspectos el acuerdo con la Unión Europea no aportará en términos de fortalecer la autonomía de la región, porque para la periferia, y hay una biblioteca latinoamericana al respecto con nombres como Prebisch o Puig, la autonomía requeriría una base material que se obstaculizaría de entrar en vigor tal cual fue negociado.

FINALIZANDO

Lo acordado en junio de 2019, y más aún si el acuerdo se divide y entra en vigor solamente el componente comercial, no va en la dirección correcta. Un mal acuerdo no es mejor que un no-acuerdo. Es preciso refundar los pilares de la relación bilateral, desde otros principios: el

derecho al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, en este caso del MERCOSUR, el reconocimiento de las asimetrías de desarrollo en un sentido que no existió en aquel acuerdo, y el reconocimiento también de las responsabilidades históricas diferenciadas en materia ambiental, con las implicancias en el financiamiento y la transferencia tecnológica que esto tiene.

Con respecto a los valores compartidos que se proclaman, sin duda uno central en estos tiempos es el compromiso con la promoción de la paz. Esto incluye, si realmente se pretende abandonar el carácter de mera declaración de intención, un acuerdo básico sobre un proceso de desmilitarización del Atlántico Sur, en cumplimiento con el derecho internacional. Desde ese lugar, podremos dar inicio a un sendero de mayor equidad, lo cual tendrá un impacto virtuoso no sólo en la geografía birregional, sino también mundial.

REFERENCIAS

- Álvarez, María Victoria y Zelicovich, Julieta.** (2020) El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador, Relaciones Internacionales, No. 44, pp. 107-125.
- Bembi, Mariela, Bianco, Carlos y Costa, Augusto.** “El trilema del MERCOSUR. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo”, en Vazquez, Mariana (2019), El MERCOSUR. Una geografía en disputa, CICCUS.
- Bianco, Carlos,** Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: el nuevo Pacto Roca-Runciman, pero sin la carne, Coyuntura y Desarrollo, No. 369, julio de 2016.
- Bruckmann, Mónica,** El pacto verde europeo y las perspectivas de América Latina, Fundación Rosa Luxemburgo, 2021.
- Caetano, Gerardo** (2021). Análisis y prospectiva del Acuerdo de Asociación Unión Europea Mercosur, MIMEO.
- Capaldo, Jeronim y Omer, Ozlem,** ¿Malvendiendo la industrialización? Contexto y perspectivas del acuerdo MERCOSUR-UE, Boston University, Global Development Policy Center, Working Paper 052, 06/2021.
- CEPAL** (2020). Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR. Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia.
- CEPAL** (2021). Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR. Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa.
- Echaide, Javier y Ghiotto, Luciana,** Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur, Ana Cavazzini MEP/The Greens EFA, Study, December 2019.
- Español, Paula,** “Impacto sobre el sector industrial de la negociación MERCOSUR-Unión Europea”, en Friedrich Ebert Stiftung Argentina, La actualidad de las negociaciones entre la Unión

- Europa y el MERCOSUR: una peligrosa forma de ‘volver al mundo’, *Análisis* No. 28, 2018.
- Gill, S.** (1995): “Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, No. 3, pp. 399-423.
- London School of Economics** (2019). Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur. Inception Report, Draft Interim Report, 03 October, http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf (informe preliminar: LSE (2018). Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur. Inception Report, 24 January, TRADE 2014/01/01, Request for services REVISED-TRADE2016/C3/C12, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156631.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, Impacto del Proteccionismo Europeo sobre la Economía Argentina**, MIMEO, 2013.
- Mondino, L. y A. Rampinini** (2019). “Acuerdo Mercosur–Unión Europea. Inter-regionalismo del Siglo XXI”. Informe del Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO), https://www.ceso.com.ar/sites/www.ceso.com.ar/files/acuerdo_mercosur_-_union_europea_-_agosto_2019_completo.pdf
- Paikin, Damián**, “El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR?”, en Friedrich Ebert Stiftung Argentina, *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de ‘volver al mundo’*, *Análisis* No. 28, 2018.
- Rodríguez, Jorge Damián y Sanahuja, José Antonio.** (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea – MERCOSUR. Del interregionalismo a la crisis de la globalización. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo 13/2019.
- Rodríguez, Jorge Damián y Sanahuja, José Antonio.** (2021). El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: Escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo 20/21.
- Sanahuja, José Antonio.** (2022). Presentación en el marco del Diálogo 1 “Disputa Hegemónica y Autonomía en Sudamérica. En Vazquez, Mariana (coordinadora). 2022. *Pensar la Unidad Sudamericana Hoy*. ImagoMundi. En prensa.
- Sarabia, Marianela** (2015). “Mercosur-UE en perspectiva: Potenciales impactos sobre el empleo y la distribución del ingreso”, VIII Conferencia Anual de la Sociedad Argentina de Economía Regional, 26 de septiembre. Presentación en PPT: <http://iiep-baires.econ.uba.ar/uploads/eventos/316/archivos/19.pdf>.
- Zelicovich, Julieta** (2019). El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo 13/2019.

7. DESARROLLO SOSTENIBLE Y COMERCIO: EL ACUERDO UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR

Marcus Maurer de Salles

Regiane Nitsch Bressan

Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo trata del Acuerdo Unión Europea-Mercosur dentro de los aspectos ambientales y de desarrollo sostenible. A pesar de las críticas en torno al tema del acuerdo, sus limitaciones y desafíos, el tratado puede mejorar y profundizar el desarrollo de la protección ambiental entre América del Sur y Europa.

El acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea se anunció en 2019, luego de veinte años de negociaciones. Los bloques juntos reúnen 750 millones de consumidores, configurando el mayor acuerdo entre bloques. Pero, existen serias críticas por parte de europeos, que acusan la posición de Brasil en relación con el medio ambiente. Los incendios ambientales y la devastación en la Amazonia se encuentran entre los principales obstáculos para la ratificación del acuerdo (Bressan 2020).

Según Nolte (2020), el acuerdo facilita la adopción de los estándares ambientales europeos en América del Sur, principalmente en relación con el comercio y productos que se exportan a la UE. Del mismo modo, el tratado puede consistir en una palanca política para proteger el medio ambiente, reducir la emisión de gases de la estufa y luchar contra la deforestación. El acuerdo facilita la ampliación y profundización de las redes de protección ambiental entre América del Sur y Europa, al mismo tiempo que permite la contestación del reclamo de soberanía absoluta sobre el medio ambiente en el territorio nacional.

Como se discutirá más adelante, la protección ambiental y el comercio no son mutuamente excluyentes. Con las nuevas discusiones en torno al desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, las arenas deben caminar en paralelo y el acuerdo Unión Europea-Mercosur tiene potencial normativo e institucional para así promoverlo.

2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y COMERCIO EN AMÉRICA LATINA

El término “desarrollo sostenible” debe ser considerado como el nuevo hito civilizatorio a partir de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas. En términos generales, esta Agenda 2030 objetiva mantener compromisos sociales, para una vida de calidad,

con superación de la pobreza, búsqueda social de la reducción de las desigualdades sociales, sumándose a la garantía efectiva y plena de los derechos fundamentales, además de incluir arenas relacionadas a salud, educación y seguridad (PNUD 2022).

El paradigma del término “desarrollo sostenible” se sostiene como un proceso de expansión permanente de libertades sustantivas de los individuos en condiciones que fomenten el mantenimiento y la regeneración de los servicios de los ecosistemas para las sociedades humanas (Abramovay 2015). Por lo tanto, el proyecto civilizatorio de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas implica la reformulación de conceptos, cuya comprensión es necesaria en la sociedad para la realización, promoción e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (PNUD 2022).

La suma de la agenda comercial al concepto del desarrollo sostenible no es reciente. El debate sobre la relación entre los dos pilares ha ganado más atención en el escenario internacional desde que comenzaron a advertir a los gobiernos y a la sociedad civil sobre los posibles impactos en el medio ambiente advenidos de la producción y explotación global. El aumento abrupto de contaminación atmosférica, calentamiento global, degradación ambiental, contaminación transfronteriza y contaminación de ríos y mares pasarán a preocupar a la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales. Es evidente que los problemas ambientales se caracterizan por ser interdependientes, ya que producen consecuencias cuyos efectos se sienten por todo el globo, no estando limitados a las fronteras nacionales (Abramovay 2015).

Por lo consiguiente, en la arena económica surgió el gran desafío de adecuar el comercio internacional y los modos de producción de bienes a una economía sostenible. El escenario internacional se ha complejizado por la globalización de las economías y el aumento de los flujos comerciales a partir de la década de 1990. Pasadas las últimas décadas, concluyese que el crecimiento de las exportaciones en los países en desarrollo por los efectos globalizantes no implicó propiamente en la reducción expresiva de la pobreza, el peor, consistió también en más degradación de los ecosistemas, lo que ha despertado la comunidad internacional a repensar los parámetros del comercio internacional, sobretudo en los países en desarrollo, como de América Latina.

Así, desde el inicio del siglo, en los países desarrollados se intenta vincular la política socioambiental, no sólo a la política comercial unilateral de estos países, sino también a otras políticas y normas aplicables al mercado internacional (Veiga y Ríos 2009). Esta política se identifica no sólo en relación con las agendas ambientales y laborales, sino también, más recientemente, en la agenda del cambio climático y a los objetivos del desarrollo sostenible (PNUD 2022).

Históricamente, en los foros y negociaciones comerciales, los países de América Latina han adoptado una postura defensiva y reactiva en tratar temas relacionados con el desarrollo sostenible, especialmente sobre los vínculos entre el comercio y las cuestiones ambientales y laborales (Veiga y Ríos 2009). En general, los países de la región latinoamericanos interpretan como actitudes proteccionistas en los esfuerzos por vincular estos temas a las negociaciones comerciales.

Sin embargo, la percepción de los países de América Latina ha cambiado significativamente en los últimos años, incluso por las discusiones de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (PNUD 2022). De un lado, algunos países acordaron incluir capítulos dedicados a temas ambientales y laborales en los acuerdos comerciales desde el principio, por otro, ha ido aumentando gradualmente, como se puede ver en la comparación entre algunos acuerdos más antiguos con EE. UU. y acuerdos más actuales.

Las características económicas estructurales de los países de América Latina, con concentración en sectores intensivos de energía y recursos naturales combinados con relaciones laborales arcaicas y precarias prácticas de protección al medio ambiente, generan fuertes presiones a la incorporación de temas del desarrollo sostenible en la arena económica y comercial de los países de América Latina (Veiga y Ríos 2009). Además, existe la comprensión de que la creciente interdependencia entre países debe promover la convergencia hacia estándares ambientales y sociales mínimos para lograr los objetivos de desarrollo sostenible (PNUD 2022).

Las políticas adoptadas por los países desarrollados, como de la Unión Europea, para la propagación de “non trade concerns” consiste en el establecimiento de nuevas normas y reglamentos técnicos, tanto para sectores gubernamentales y privados. Se incluyen productos y procesos de producción, además de propuestas que impliquen una mayor protección para productos de países que no adoptan legislación sobre cambio climático compatible con las implementadas en los países del Norte – Tratado de París. Por su vez, existe una creciente presión para incorporar cláusulas sociales y ambientales, cada vez más exigentes en los acuerdos comerciales negociados por EE. UU. y la Unión Europea en el marco de los acuerdos de nueva generación, como se verá adelante.

3. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN

En la Unión Europea, la reorientación estrategia comercial denominada “Europa Global” - 2006 y el Tratado de Lisboa - 2009, introdujeron una serie de modificaciones sometiendo la nueva Política Comercial Común, a ser llevada a cabo en conformidad con los principios y objetivos de la acción exterior europea. Desde entonces, el enfoque se ha desplazado hacia los acuerdos comerciales de nueva generación, lo cual tiene también por objetivo ser utilizados como vehículo para la promoción de los principios y valores europeos fuera de la Unión Europea (Kleimann 2013).

Por lo tanto, el compromiso de la Unión Europea en la política comercial y el desarrollo sostenible está paulatinamente presente y se refuerza en diversas legislaciones y documentos de las instituciones de la integración europea (Antimiani y Salvatici 2015). La Unión Europea promueve el desarrollo sostenible abordando cuestiones políticas específicas al comercio, implicando también justicia social, respeto por los derechos humanos, por la legislación laboral y al medio ambiente.

Los capítulos de Comercio y Desarrollo Sostenible forman parte de una estrategia para incorporar la cuestiones sociales y medioambientales a los objetivos de la política comercial

de la Unión Europea, abarcando tres arenas: i) compromisos para implementar convenios y acuerdos clave de la OIT cuestiones ambientales multilaterales; ii) compromisos de no rebajar los estándares temas laborales y ambientales, con el fin de mejorar el comercio y atraer inversiones (cláusula de no regresión); y iii) obligaciones de gestión sostenible de los recursos naturales, supresión del comercio ilegal (por ejemplo, especies en peligro de extinción) y cooperación a través de la responsabilidad social corporativa y comercio ético (Moura y Posenato 2021).

Dentro de este compromiso, involucrar la política comercial con el desarrollo sostenible, es uno de los rectos de los Tratados de Libre Comercio de “nueva generación” (European Commission 2021). Así, los TLC de la Unión Europea incorporan cada vez más 'temas no comerciales' para reflejar el significado político del concepto de desarrollo sostenible (Moura y Posenato 2021).

La UE debe seguir desarrollando una agenda de comercio e inversión equilibrado, basado en reglas de manera progresiva que abarcan la gobernanza global en cuestiones como los derechos humanos, derechos laborales, seguridad alimentaria, salud pública, protección del medio ambiente y bienestar animal. Estos acuerdos deben apoyar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para alcanzar los objetivos de una política pública legítima y mantener los altos estándares de la UE existentes en estas áreas, para proteger ciudadanos y salvaguardar la industria de competencia desleal. Además, los acuerdos de nueva generación también contribuyen al cumplimiento de los ODS (European Commission 2020).

Los capítulos de desarrollo sostenible en los TLC de Unión Europea son generalmente bien recibidos y existe un fuerte apoyo dentro de la Unión Europea para esa agenda no comercial, como trabajo, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y también el principio de fomentar el papel activo de la sociedad civil (Moura y Posenato 2021).

El primer TLC bilateral de “nueva generación” de la Unión Europea, con un capítulo dedicado al Comercio y al Desarrollo Sostenible, fue el Acuerdo entre la Unión Europea y Corea del Sur. El acuerdo se ha aplicado provisionalmente desde 2011. Desde entonces, la Unión Europea busca incluir compromisos ambiciosos en materia de derechos humanos, protección laboral y medioambiental, así como fomentar el papel activo de la sociedad civil a través del capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible en todos los TLC actuales y futuros. Otro acuerdo similar es el acuerdo comercial Unión Europea-Colombia-Ecuador-Perú, firmado en 2012. En términos regionales, consistió en un acuerdo comercial con tres países de la Comunidad Andina, siendo Bolivia la excepción (Kleimann 2013).

A pesar de del déficit democrático y la situación de supresión de los derechos humanos en algunos países miembros de ASEAN, sumados a los altos niveles de desigualdad en el desarrollo económico, los estados miembros de la Unión Europea decidieron que la Comisión continuaría las negociaciones de TLC bilaterales con los países de la ASEAN. Entre 2010 y 2017, fueron firmados tratados con Singapur, Malasia, Vietnam, Tailandia, Filipinas e Indonesia (Moura y Posenato 2021).

Para lograr con éxito la efectividad de tales disposiciones, todos los capítulos de Comercio y Desarrollo Sostenible de los Tratados de Libre Comercio de “Nueva Generación”, ofrecen en sus últimas disposiciones, normas sobre mecanismos de vigilancia y supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los términos que involucren temas ambientales y laborales (Bradford 2020).

Aun así, es un gran desafío para los acuerdos comerciales controlar todas las reglas de la “Nueva Generación”, especialmente cuando ocurre entre la Unión Europea y los países en desarrollo. Luego, el capítulo muestra cómo el acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Mercosur, aunque sus negociaciones sean anteriores al período de los acuerdos de “Nueva Generación”, puede contribuir significativamente a la agenda ambiental y al desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

4. COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ACUERDO MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA

4.1. El acuerdo “en principio”

Luego de dos décadas y 38 rondas de negociaciones, la Unión Europea y los Estados del Mercosur, el 28 de junio de 2019, anunciaron políticamente la conclusión de las negociaciones comerciales y que llegaron a un acuerdo en principio para un “acuerdo comercial ambicioso, equilibrado e integral”³³.

La negociación hacia un Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur comenzó en 2000, con el objetivo de impulsar la inserción internacional de los Estados miembros del Mercosur y crear nuevas oportunidades para el comercio y la inversión con la UE.

Las negociaciones sobre el pilar comercial han encontrado varias barreras y enfoques opuestos a lo largo de su negociación.

- En 2004, las negociaciones se detuvieron en el contexto de la Conferencia Ministerial de Cancún de la OMC de 2003.
- Las negociaciones birregionales se relanzaron en mayo de 2010, pero luego se detuvieron en 2012 debido a la suspensión del Mercosur de Paraguay.
- En mayo de 2016 se retomaron las negociaciones, luego de una ronda de negociaciones en octubre de 2016.
- En junio de 2019 se logró una conclusión política de las negociaciones.

El tratado previsto consta de dos partes: la parte principal, el acuerdo comercial, se ocupa de los aranceles, las cuotas de importación y las barreras no arancelarias al comercio -un acuerdo de libre comercio- y el acuerdo político (acuerdo de asociación en un sentido estricto) que abordaría la política general, la cooperación y cuestiones institucionales.

33. La relación birregional se basa en un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional firmado entre la Unión Europea y los Estados del Mercosur en 1996 (que entró en vigor en 1999). Su objetivo era fortalecer las relaciones existentes entre ellos, dando lugar a la creación de una Asociación Interregional.

El tratado debería entrar en vigor entre la UE, los 27 Estados miembros de la UE y los cuatro Estados miembros del Mercosur, pero hasta el momento, pasados casi 3 años del anuncio político de conclusión de las negociaciones, todavía es un acuerdo en principio, en la fase de depuración legal y traducción del borrador, y no hay claridad sobre cuándo o cómo entrará en vigor el acuerdo.

Como se analizará más adelante, el proyecto de acuerdo puede ser dividido en una parte comercial y otra política, en cuyo caso la parte comercial podría firmarse como un acuerdo exclusivo de la UE y evitar los procesos de ratificación por sus Estados miembros (Mendez-Parra 2020).

El Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo es apenas un capítulo en la parte comercial del acuerdo, pero por su carácter innovador y estratégico para ambas regiones, merece atención especial.

Desde el punto de vista del Mercosur, el Capítulo es un punto de inflexión en términos de reglas y disciplinas que regulan y monitorean la sostenibilidad y el comercio. En una nota más positiva, el acuerdo contiene obligaciones y compromisos específicos con respecto a la protección ambiental y el cambio climático, y algunas otras innovaciones, detalladas a seguir.

Sin embargo, el texto del borrador del acuerdo sugiere que las Partes no han sido muy ambiciosas en sus compromisos de desarrollo sostenible. De hecho, el análisis comparativo con otros acuerdos comerciales concluidos recientemente, publicado por (Gehring et al 2021) revela que las Partes han mostrado un mayor grado de innovación y respeto por sus compromisos de sostenibilidad con muchos otros socios comerciales a lo largo de los años.

Incluso, desde la perspectiva de las generaciones de los acuerdos comerciales presentadas en la primera sección del capítulo, este acuerdo tiene indicios de ser un acuerdo de generación anterior, pues se negoció durante muchos años y las disposiciones relacionadas en el capítulo sobre medio ambiente, por la naturaleza que presentan, probablemente fueron negociadas incluso antes de que se concluyeran algunos de los TLC más recientes de la UE.

Aun así, el texto actual del borrador del acuerdo podría verse mejor como un punto de partida para un acuerdo final más ambicioso, en términos de su potencial para contribuir al logro de los ODS del mundo e integrar las prioridades ambientales y sociales en la toma de decisiones económicas, como la comunidad internacional está obligada a hacerlo (CNI 2021).

En el contexto del actual proceso de depuración legal del borrador del acuerdo, el objetivo de esta sección es analizar la incorporación de compromisos ambientales en el borrador para evaluar en qué medida el actual marco regulatorio acordado en el borrador de acuerdo puede promover resultados de desarrollo sostenible.

Para este propósito, el análisis se dividió en dos secciones principales: la primera se centró en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible, y la segunda cubrió una evaluación de los capítulos seleccionados del acuerdo.

4.2. El capítulo Comercio y Desarrollo Sostenible

Objetivos y alcance

La evolución del comercio y el desarrollo sostenible es cada vez más explícita. La Organización Mundial del Comercio (OMC) no regula adecuadamente esta relación, el surgimiento de acuerdos comerciales - bilaterales y plurilaterales - en los últimos años, amplió el alcance de los temas regulados, con el objetivo de impulsar el desarrollo sostenible a través del comercio y evitar las externalidades negativas que puedan surgir.

En ese sentido, las normas del acuerdo UE-MCS que rigen el comercio y el desarrollo sostenible, engloban los tratados e instrumentos internacionales fundamentales en materia medioambiental y laboral. El capítulo define principios, compromisos generales y reglas para facilitar el avance común de las medidas de comercio e inversión de una manera que fomente el logro de los ODS al tiempo que reconoce las necesidades, los niveles de desarrollo y las políticas de las Partes (Azevedo 2019).

En líneas generales, el capítulo refuerza los acuerdos ambientales internacionales, regulando temas como la relación entre el comercio y el cambio climático, la biodiversidad y la gestión sostenible de los bosques. El capítulo también crea un subcomité para estructurar el diálogo (que incluye a los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil) y la cooperación, así como un instrumento específico para la solución de controversias.

El artículo 1 del Capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible aclara, de manera general, tres tipos de objetivos:

- a) enmarcar todas las obligaciones establecidas a la luz de los compromisos multilaterales existentes, explicando el marco en el que se desarrollan las relaciones económicas;
- b) establecer que las “relaciones comerciales y económicas” recién creadas fomentarían el logro de los objetivos de desarrollo sostenible; y,
- c) destacar cómo los “valores e intereses comunes” ayudarían a lograr dichos objetivos cuando ambas Partes Contratantes se encuentran en “diferentes niveles de desarrollo”.

Los acuerdos multilaterales ambientales

Con respecto al primer aspecto clave de la disposición, se 'recuerdan' varios instrumentos ambientales internacionales, en particular la Agenda 21, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y el Plan de Implementación de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002.

En términos de la relevancia general de tales referencias, cumplen una función específica en términos de interpretación, mientras que estos instrumentos no están expresamente incorporados y, como tales, no caen dentro del corpus del tratado. Sin embargo, si bien existe un alcance restringido en términos de aplicación, sigue existiendo un alcance extendido en

términos del principio de integración sistémica según la Convención de Viena del Derecho de los Tratados (Gehring et al 2021).

Los MEA mencionados en el borrador del Acuerdo MCS-UE son los siguientes:

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)
- Acuerdo de París
- Convenio sobre la Diversidad Biológica
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)
- Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
- Protocolo de Montreal y cualquier enmienda al mismo ratificada por las Partes
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
- Código de Conducta para la Pesca Responsable adoptado por la Conferencia de la Organización para la Agricultura y la Alimentación el 31 de octubre de 1995

En primer lugar, es importante destacar que el borrador del acuerdo UE-MCS es bastante restringido en cuanto a los efectos de sus referencias a acuerdos multilaterales ambientales (MEA en su sigla en inglés) e instrumentos más generales. Adopta una obligación general para las Partes respectivas de “reafirmar sus compromisos de promover e implementar de manera efectiva los MEA, protocolos y sus enmiendas de los que es parte” para los cuales las Partes deben asumir obligaciones de intercambio de información y cooperación.

Sin embargo, una limitación a esta forma de compromiso general es que ninguna de las obligaciones específicas que se encuentran en los MEA se incorporan expresamente a este tratado y, como tal, cualquier parte contratante del acuerdo que decida retirarse de un MEA específico no tiene impedimentos para hacerlo y, posteriormente, cambiar su estándar (Hoffmann y Krajeewski 2021).

Cooperación en asuntos ambientales

En términos del lenguaje utilizado, todas las referencias anotadas se basaron en los deseos de que debe haber cooperación y uso de dichos MEA y otros instrumentos o, alternativamente, que existe la obligación de hacerlos cumplir o implementarlos. Por lo tanto, hay espacio para reafirmar los compromisos de las Partes sobre los MEA.

Un enfoque cooperativo, tal como lo establece el acuerdo, es una estrategia prometedora para ser adoptada y promover esfuerzos comunes y coordinados por parte de la UE y los países del Mercosur.

En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aclara que el compromiso con la cooperación se vuelve tangible a través de una mayor coherencia de las políticas, la creación de alianzas, la promoción de inversiones, el apoyo financiero y técnico para las actividades de creación de capacidad y la movilización de recursos adicionales para los países desarrollados. Además, también se consideran los compromisos de las Partes sobre

los MEA para la cooperación, la transferencia de tecnología y los recursos financieros (Hoffmann y Krajeewski 2021).

Su implementación permitirá una agenda de cooperación destinada a alinear el comercio con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, clave y se convertirá en una referencia para otros acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.

4.3. Más allá del capítulo específico de Comercio y Desarrollo Sostenible

Bienes y origen

El núcleo de la mayoría de los acuerdos de libre comercio es su capítulo de comercio de bienes, ya que dichos capítulos contienen las reglas sobre preferencias comerciales recíprocas y condiciones de acceso al mercado. En los acuerdos preferenciales, las disposiciones de acceso a los mercados se complementan con reglas de origen para identificar qué bienes estarán sujetos a un trato preferencial. Se pueden destacar dos puntos principales con respecto al alcance del capítulo sobre el comercio de bienes y cómo podría reflejar mejor el desarrollo sostenible.

El borrador de acuerdo UE-MCS es limitado en términos de alcance y de avances regulatorios, pues se refiere a las consideraciones ambientales dentro de su capítulo de acceso al mercado como parte de las excepciones generales en las que “Las Partes entienden que (a) las medidas mencionadas en el Artículo XX(b) del GATT de 1994 incluyen medidas ambientales, tales como las medidas tomadas para implementar acuerdos ambientales multilaterales, que son necesarios para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal”.

Hay dos instrumentos que se podrían adoptar para promover aún más el comercio sostenible de bienes entre las dos regiones. Un instrumento que se ha discutido para promover la producción y el consumo sostenibles son los impuestos de ajuste de carbono, para compensar la emisión de varios productos, en particular las importaciones, que no se abordan en el capítulo.

Otro instrumento que se puede utilizar son las reducciones arancelarias que estimulan el comercio de los llamados "bienes y servicios ambientales", que pueden incluir productos de ahorro de energía, productos de monitoreo ambiental, bienes de gestión de desechos, productos para el tratamiento del agua y bienes de energía renovable, entre otros. Las negociaciones para promover la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales han estado en curso durante muchos años, tanto dentro del marco de la OMC como a través de otras negociaciones plurilaterales.

En cuanto al anexo de reglas de origen, esta sección es similar a las incluidas en muchos acuerdos preferenciales, incluyendo los de la UE, pues al describir la regulación y disposiciones específicas para que un producto sea considerado originario de una parte miembro para poder beneficiarse de las preferencias del acuerdo, no se incluyen referencias o disposiciones especiales para bienes ambientales.

La incorporación de una disposición sobre la promoción del comercio de bienes y servicios ambientales dentro del capítulo de "comercio de bienes", así como una disposición sobre el comercio que favorece el desarrollo sostenible dentro del capítulo TSD, podría ser un medio valioso para promover el comercio como motor para el desarrollo sostenible. Por ejemplo, dicho comercio podría incluir automóviles y sus partes, favoreciendo a aquellos que usan combustibles alternativos, ya que estos productos son parte de sectores sensibles dentro de las estructuras productivas tanto de MCS como de la UE. Además, un segundo sector específico a promover es el de las energías renovables y la reducción del uso de combustibles fósiles.

Obstáculos técnicos al comercio

El capítulo 5 del borrador del acuerdo reafirma los derechos y obligaciones de las Partes bajo el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC, considerando objetivos legítimos tales como "la protección de la salud o seguridad humana, la vida o salud animal o vegetal, o el medio ambiente".

El capítulo sobre OTC del borrador de acuerdo UE-MCS define su alcance, incluida la "preparación, adopción y aplicación de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad que puedan afectar el comercio de mercancías entre las Partes". Refuerza la cooperación hacia "la identificación, promoción, desarrollo e implementación, según corresponda, de iniciativas de facilitación del comercio, caso por caso".

El destaque negativo de ese capítulo, en términos de desarrollo sostenible, es la ausencia del reconocimiento del instituto del ecoetiquetado como una certificación de desempeño ambiental. Este tema ha sido abordado únicamente en los capítulos de comercio y desarrollo sustentable, especialmente dentro de los esquemas de cooperación. En el Artículo 9 del borrador del acuerdo MCS-UE, "marcado y etiquetado", hay una referencia al "medio ambiente" en el contexto de la protección contra prácticas engañosas para aceptar etiquetas no permanentes o removibles.

Teniendo eso en cuenta, parece relevante profundizar los compromisos del acuerdo UE-MCS para promover la cooperación y asistencia técnica en materia de ecoetiquetado en el capítulo OTC, en lugar de simplemente hacer referencia a él en el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible.

Compras públicas

El borrador del acuerdo UE-MCS incluye un capítulo dedicado a la Contratación Pública, que reconoce la contribución de la licitación transparente, competitiva y abierta al desarrollo económico.

Teniendo en cuenta que los miembros del MCS no se adhieren al Acuerdo de Compras Públicas de la OMC (ACP), el capítulo comprende definiciones, alcances y coberturas, valoración, excepciones generales y principios, entre otros temas relevantes.

En el borrador de acuerdo UE-MCS, dentro de las "Excepciones generales" al capítulo de contratación pública, se incluye una disposición relacionada con el medio ambiente. Establece que nada en el capítulo impedirá que las Partes adopten medidas "necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, incluidas las medidas ambientales". Esta disposición se basa en las excepciones generales del ACP, pero agrega el término "medidas ambientales".

Además, el acuerdo EU-MCS establece que las disposiciones sobre especificaciones técnicas no pretenden "impedir que una entidad contratante prepare, adopte o aplique especificaciones técnicas para promover la conservación de los recursos naturales o proteger el medio ambiente".

Sobre la base de las disposiciones incluidas en el borrador EU-MCS, hay espacio para que las Partes acuerden más consideraciones ambientales a lo largo del procedimiento de contratación. Para ello, hay que garantizar, por medio del diálogo y la cooperación técnica, que las Partes tengan en cuenta las consideraciones ambientales, laborales y sociales a lo largo del proceso de contratación.

Transparencia y cooperación

El borrador de acuerdo UE-MCS, en los capítulos sobre medio ambiente/ desarrollo sostenible, se centra explícitamente en fomentar la participación pública en lugar de prever expresamente oportunidades para la interacción. La participación de la sociedad civil es un elemento importante de la formulación de políticas comerciales, en particular cuando se trata de temas transversales como el desarrollo sostenible. Por eso, el Acuerdo UE-MCS puede beneficiarse de mecanismos fortalecidos para cultivar la participación de la sociedad civil a través de foros de diálogo ya institucionalizados.

En términos de cooperación, es importante destacar que el alcance provisto por dichas disposiciones es significativamente más amplio que las áreas de enfoque para la implementación de los MEA e instrumentos ambientales. En ese sentido, el borrador de acuerdo MCS-UE se centra sustancialmente en promover la cooperación entre las Partes. Un caso muy destacado en el borrador del acuerdo incluye la cooperación en prácticas de pesca sostenible, tema no mencionado en la gran mayoría de los acuerdos comerciales contemporáneos.

De hecho, el borrador del acuerdo UE-MCS, cuando entre en vigor, tiene gran potencial para ser un instrumento político útil de fomento a las obligaciones blandas y extender el poder blando en muchos más aspectos del desarrollo sostenible donde se requiere cooperación, en lugar de una perspectiva de enforcement, de adhesión y sumisión al derecho internacional.

Con respecto a la cooperación a nivel multilateral sobre el desarrollo sostenible, el Proyecto de Acuerdo Comercial UE-MCS proporciona una lista de foros en los que las Partes pueden cooperar: "la OMC, la OIT, el PNUMA, la UNCTAD, Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible y acuerdos ambientales multilaterales".

5. Caminos para ampliar la protección del desarrollo sostenible en el borrador del Acuerdo

El borrador del acuerdo MCS-UE ha sido bastante criticado durante los años recientes, tanto en términos de sus impactos como de su transparencia. Aunque las negociaciones políticas hayan concluido, el texto completo de las negociaciones aún no está disponible para el público, ni del pilar comercial, ni del político.

La importancia del acuerdo UE-Mercosur es inmensa: sería el acuerdo de libre comercio más grande de la UE y del MCS hasta la fecha y tendría el perfil para estar en el rol de los nuevos mega-acuerdos comerciales contemporáneos.

Por tanto, el acuerdo tendrá que asegurarse de que se garanticen los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas; si se protege el medio ambiente y el clima; si se garantizan ingresos suficientes y condiciones de trabajo razonables para las personas interesadas; y si no se abusa de la confianza en el estado de derecho y la participación democrática (Iamazon 2020).

En el contexto del actual proceso de depuración legal del borrador del acuerdo UE-MCS, y la luz de la creciente oposición contra el borrador, actualmente hay varios estudios e informes en los cuales se discuten varias opciones de cambios en los términos legales del acuerdo y analizan posibles reformas (Gehring et al 2021).

Parece haber un consenso que la única opción para mejorar este acuerdo sería la renegociación del tratado. Un nuevo acuerdo UE-MCS debería incluir un Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible progresivo con estándares sustantivos de sostenibilidad y medidas de implementación efectivas y un mecanismo de resolución de disputas. Este objetivo podría lograrse únicamente mediante renegociaciones (Mendez-Parra 2020).

Un protocolo/acuerdo separado que podría implementar cambios al capítulo, con respecto a su sustancia, procedimiento o ambos aspectos, no sería útil. Esta opción se basaría en la suposición de dejar intacto el texto del AA UE-Mercosur. Por lo tanto, dicho acuerdo adicional no puede abordar todas las deficiencias del actual capítulo. (Hoffmann y Krajeewski 2021).

Una mera declaración de interpretación al Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible no sería útil ya que no cambia las normas sustantivas y no establece un mecanismo de aplicación vinculante.

Es importante destacar que el mejor Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible por sí solo no garantiza la sostenibilidad del acuerdo. Establecer cláusulas de desarrollo sostenible en un capítulo cerrado sin integrar las obligaciones de desarrollo sostenible de las Partes en otros capítulos del pilar comercial no es suficiente. Un enfoque integral debe tener en cuenta todos los detalles del tratado. Los requisitos laborales, medioambientales y de protección de los derechos humanos deben integrarse en todo el texto del acuerdo. Además del capítulo Comercio y Desarrollo Sostenible, solo se pueden encontrar disposiciones mínimas relacionadas con el medio ambiente en todo el Acuerdo preliminar (Hoffmann y Krajeewski 2021).

Recientemente, ha habido cada vez más indicios de que las dos partes del Acuerdo podrían dividirse en un acuerdo comercial que caería dentro de la competencia exclusiva de la UE (sólo UE) y la parte política del Acuerdo que entraría en la competencia compartida de los Estados miembros y la UE (acuerdo mixto) para garantizar la rápida ratificación de la parte comercial sin requerir la ratificación de los Estados miembros de la UE y, por lo tanto, la aprobación de los parlamentos nacionales.

Si la división del acuerdo tendría o no un impacto negativo en el desarrollo sostenible dependería de la versión final de la parte comercial del acuerdo. Como los derechos humanos actualmente no están incluidos en la parte comercial, existe el peligro de que el desarrollo sostenible se limite a cuestiones laborales y ambientales si el texto tal como está actualmente se convierte en el acuerdo comercial.

Es evidente que declarar el desarrollo sostenible como objetivo principal en el preámbulo del acuerdo es crítico, y así se ha hecho en otros acuerdos de la UE. A partir del reconocimiento de la relación entre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, es posible incluir estos elementos en varios capítulos, tales como, comercio de bienes, medidas sanitarias, fitosanitarias, subsidios y propiedad intelectual.

Sin embargo, el acuerdo tiene una perspectiva muy valorable, de reconocer que las barreras a la ambición ambiental surgen inherentemente de las diferencias en el nivel de desarrollo entre las Partes, creando una cultura fundamental de gobernanza, asistencia técnica y esquemas de cooperación orientados al desarrollo sostenible.

Finalmente, cabe señalar que las consideraciones ambientales son parte de una agenda de desarrollo sostenible más amplia. Por lo tanto, la acción en este sentido debe enmarcarse en estrategias integrales, como la Agenda 2030. En este contexto, la interrelación entre el cambio climático, las cuestiones de género, el consumo, la energía, entre otros temas, podría abordarse en futuras discusiones de la EU-MCS.

Es fundamental apoyar un mayor debate público sobre el texto propuesto del proyecto de acuerdo en ambas regiones, movilizándolo el compromiso de la transparencia, de la cooperación y de la gobernanza que solo puede fortalecer las negociaciones UE-MCS para un acuerdo comercial más justo, sostenible y ambicioso.

REFERENCIAS

Abramovay, R. (2015). *Beyond the Green Economy*. London: Routledge, 172 p.

Antimiani, A.; Salvatici, L. (2015). 'Regionalism versus Multilateralism: the case of the European Union Trade Policy'. *Journal of World Trade*, V. 49, N 2, P. 253–276.

Azevedo, B. et al. (2019) *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: how the European Union rules the world*. New

York: Oxford University Press.

Bressan, R. N (2020). Política externa brasileña hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro. In: Patrana, E; Stoper, N. Gobernanza multinivel de la Amazonia. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer: ESAP, 2020.

Confederación Nacional de Indústria (2021). The EU-Mercosur agreement: a unique opportunity to foster trade and sustainable development. Brasília: CNI.

European Commission (2020). Annual Report on the implementation of EU trade agreements.

European Commission (2021). Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the regions on implementation and Enforcement Of Eu Trade Agreements. Brussels.

Gehring, M. et al. (2021). Environment and Climate Change in the Draft EU-Mercosur Trade Agreement.

Montreal: Centre for International Sustainable Development Law, 2021.

Ghiotto, L.; Echaide, J. (2020). El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos. Buenos Aires: CLACSO.

Hoffmann, R; Krajeewski, M. (2021) Legal opinion and proposals regarding a possible improvement or renegotiation of the draft EU-Mercosur Association Agreement. Hamburgo: GREENPEACE.

Iamazon (2020). Is the EU-Mercosur trade agreement deforestation-proof?. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.

Kleimann, D. (2013) EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects. Florence: European University Institute.

Mendez-Parra (2020). Max et al. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Londres: London School of Economics and Political Science, 2020.

Moura, A. B. de; Posenato, N. (2021). The promotion of sustainable development in the EU's "new generation" free trade agreements and its impact on third countries. Nuovi Autoritarisme e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società.

Nolte, D. (2020). ¿Qué puede suceder con el Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea? ¿Es beneficioso para ambas partes o es un tratado que perjudicará a los países sudamericanos? Dos perspectivas disímiles para fomentar el debate. Nueva Sociedad.

PNUD (2022). Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Salles, M et al. (2019). 27º Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur. Montevideo: Mercosur.

8. LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL EXTRANJERO POR LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Jan Wouters
Gustavo Müller

Leuven Centre for Global Governance Studies, Bélgica

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE o Unión) tiene un compromiso profundo y de larga data para proteger y promover los derechos humanos, tanto interna como externamente (Wouters y Ovádek, 2021). En sus relaciones con América Latina y el Caribe (ALC), la UE promueve los derechos humanos a través de interacciones multicanal y multinivel que siguen diferentes grados de institucionalización (Müller et al., 2017). Este capítulo mapea y analiza las dinámicas más relevantes de las políticas de la UE que promueven los derechos humanos en América Latina y el Caribe con un enfoque en sus dimensiones políticas e institucionales. Identifica múltiples desafíos para la promoción de los derechos humanos por parte de la Unión, incluida la fragmentación del regionalismo de ALC, las asimetrías institucionales y socioeconómicas entre Europa y América Latina, una creciente rivalidad sistémica global con consecuencias para las relaciones exteriores de ALC y la importancia particular de los derechos humanos de tercera generación para ALC. Sostiene que estos retos abren oportunidades de mejora, pero exigen un enfoque europeo flexible sobre la región en una acción exterior conjunta. Este enfoque debería incorporar plenamente una amplia comprensión de los derechos individuales y colectivos y dar cabida a los continuos cambios en el panorama político y económico de América Latina y Europa. Los desafíos nuevos y antiguos requieren políticas proactivas de la Unión para la región que sean lo suficientemente flexibles como para mantener canales de interacción abiertos y crecientes, y lo suficientemente coherentes como para conducir a contribuciones significativas a largo plazo.

La primera sección de este capítulo presenta los aspectos fundamentales de la promoción de los derechos humanos de la Unión como parte de sus compromisos externos, con un enfoque en los instrumentos que son relevantes en sus relaciones con América Latina. La segunda sección amplía las relaciones UE-ALC en el ámbito de los derechos humanos para presentar canales clave de interacción, como las cumbres UE-CELAC, la Asamblea Parlamentaria EuroLat y los componentes de derechos humanos del comercio y el desarrollo. La tercera y última sección reflexiona sobre los desafíos estructurales particulares para la promoción de los derechos humanos en ALC por parte de la UE.

2. LA PROMOCIÓN EXTERIOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA UE

La promoción de los derechos humanos es un componente central de la acción exterior de la UE, concebida como un “reflejo de las normas que sustentan la estructura interna de la Unión y que son fundamentales para su propia identidad» (King, 2011, pág. 78). Esta centralidad se ha consagrado plenamente en los Tratados de la UE con el Tratado de Lisboa de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, y en particular en el actual artículo 21, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE):

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La promoción exterior de los derechos humanos en la UE se guía por los principios de indivisibilidad y universalidad. Sin embargo, “no hay una especificación de la media para lograr estos objetivos ya amplios y relativamente vagos” (Wouters y Ovádek, 2021, pág. 543). Como tal, más allá de los propios Tratados, otros puntos de referencia en la política de derechos humanos de la UE incluyen el Marco Estratégico de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia de 2012, que a su vez se complementa con el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia (en lo sucesivo, el Plan de Acción), que abarca actualmente el período comprendido entre 2020 y 2024. El Plan de Acción reconoce la necesidad de una acción coordinada por parte de la UE y sus Estados miembros, respetando las distintas competencias de los distintos agentes implicados en la promoción de los derechos humanos, como el alto representante / vicepresidente, que está asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión Europea y el Consejo de la UE (en lo sucesivo, el Consejo). El Plan de Acción también destaca el papel político clave del representante especial de la UE (REUE) para los Derechos Humanos (Consejo de la Unión Europea, 2020, pág. 32), cuyas principales tareas son aumentar la visibilidad y eficacia de las políticas de derechos humanos.

La UE dispone de un amplio conjunto de medidas y políticas para promover los derechos humanos a escala mundial, desde la condicionalidad en la cooperación al desarrollo hasta las declaraciones públicas y los diálogos sobre derechos humanos y las cláusulas de los acuerdos comerciales. La política de desarrollo es un canal tradicional para la promoción de los derechos humanos de la Unión, anclado en una comprensión de “interacción que se refuerza mutuamente entre el desarrollo socioeconómico, por un lado, y los derechos humanos” (Crecht, 2020, pág. 387). El Tribunal de Justicia de la UE ha citado el artículo 21, apartado 2, del TUE para apoyar una lectura más amplia de la cooperación al desarrollo de la Unión que “no se limite a las medidas dirigidas directamente a la erradicación de la pobreza, sino que también persiga los objetivos mencionados en el artículo 21, apartado 2,

del TUE» (C-377/12, Comisión c. Consejo, 2014, párr. 37). Además, el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 compromete a la UE y a sus Estados miembros a implementar un enfoque basado en los derechos humanos (HRBA), que coloca los derechos humanos en primer plano y en el centro del ciclo de la política de desarrollo (Crecht, 2020, pág. 401 a 402) e incluye más sectores de cooperación técnica como la infraestructura y la energía, la educación, la atención de la salud y la seguridad alimentaria. Por lo tanto, el HRBA sitúa el cumplimiento de los derechos humanos como un elemento crítico de la cooperación para el desarrollo junto con objetivos más tradicionales como el alivio de la pobreza. Dentro de la política de desarrollo, el principal instrumento de la Unión para la promoción de los derechos humanos es el uso de condicionalidades: la asignación de recursos financieros (por ejemplo, subvenciones y préstamos) para sancionar (condicionalidad negativa) o recompensar (condicionalidad positiva) a los beneficiarios de la cooperación al desarrollo para garantizar su cumplimiento de los principios de derechos humanos. La entrega de ayuda humanitaria por parte de la Unión también está condicionada por el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, es importante mencionar que, contrariamente a la política comercial común (PCC) de la Unión, que es una competencia exclusiva de la Unión, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria son casos de competencia “paralela”, ya que las políticas de la UE no impiden que los Estados miembros desarrollen sus propias políticas en paralelo (Crecht, 2020, pág. 386).

La Unión también utiliza sus competencias de la PCC para ejercer presión sobre los derechos humanos a través de instrumentos unilaterales y bilaterales. El artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la PCC se llevará a cabo en el contexto de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, que incluyen los derechos humanos en virtud del artículo 21 del TUE. La Comunicación “Comercio para todos» de 2015 de la Comisión confirmó además el compromiso de promover los derechos humanos a través del comercio (Marx y Hachez, 2020). En el marco del PCC, los instrumentos unilaterales son las distintas versiones del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), mientras que los instrumentos bilaterales son los capítulos y cláusulas de derechos humanos de los acuerdos de libre comercio (ALC) y las disposiciones relativas a la inversión extranjera directa (IED). En este contexto, el planteamiento general de la Unión es que la expansión del comercio aumenta el PIB de las partes, lo que repercute positivamente en el nivel de vida y el disfrute de los derechos de las personas. Tanto en los instrumentos unilaterales como en los bilaterales, la UE recurre a la condicionalidad para abordar las posibles consecuencias negativas de la liberalización del comercio sobre los derechos humanos, como los relacionados con la salud o los derechos laborales. En la PCC, la condicionalidad se refiere a un “mecanismo legal por el cual la UE otorgará preferencias comerciales o colaborará con otros países para facilitar el comercio [...] con la condición de que el país o los países socios se comprometan a implementar y hacer cumplir los compromisos internacionales de derechos humanos” (Marx y Hachez, 2020, pág. 366)

Un tercer elemento importante de la promoción de los derechos humanos es la utilización de diálogos políticos en la acción exterior de la Unión. La UE mantiene diálogos periódicos sobre derechos humanos con unos sesenta países y agrupaciones regionales de diferentes formatos. Estos diálogos se inscriben en las relaciones globales de la Unión con terceros países y agrupaciones. Contrariamente a la promoción de los derechos humanos a través

del comercio, la cooperación para el desarrollo o la ayuda humanitaria, que son dirigidos principalmente por la Comisión Europea, los diálogos sobre derechos humanos son capitaneados por el SEAE. Siguiendo las directrices más recientes (Consejo de la Unión Europea, 2021), la Unión pretende mantener intercambios auténticos entre pares, así como compartir las mejores prácticas en este ámbito. Por último, la adición más reciente a la caja de herramientas de la UE es el Régimen Global de Sanciones de Derechos Humanos. Introducido en 2020, permite a la UE imponer medidas restrictivas dirigidas a los violadores de los derechos humanos por separado de la estrategia de la UE hacia su país de origen (Portela, 2022; Youngs, 2020).

La relación de la UE con la sociedad civil, tanto en Europa como en los países socios, es un elemento crucial de su promoción de los derechos humanos. Por una parte, las organizaciones no gubernamentales (ONG) participan activamente en la defensa de los derechos humanos a nivel de la UE, que a menudo está más abierta a la defensa de la sociedad civil que a nivel nacional. La UE también ha ampliado los mecanismos de consulta con las ONG, desde seminarios de la sociedad civil hasta espacios para ONG y reuniones informativas con las instituciones de la UE. A través de la promoción, pero también a través de la información proporcionada en informes y documentos de política, las ONG son “influyentes para garantizar que las preocupaciones de derechos humanos se señalen constantemente a la atención de los responsables políticos” (King, 2011, pág. 84). Por otra parte, la UE pretende proteger y reforzar un espacio dinámico para la acción independiente de la sociedad civil en los países socios. Se presta especial atención a la protección de los defensores de los derechos humanos (DDHH), incluidas las dimensiones de género y medioambientales de su trabajo (Consejo de la Unión Europea, 2020, pág. 9). En particular, el Programa Temático de Derechos Humanos y Democracia, en el marco del “Instrumento Global Europa: Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional», apoya a los defensores de los derechos humanos en situaciones de riesgo y pretende contrarrestar la reducción del espacio para la sociedad civil. Este apoyo incluye un Fondo de Emergencia para DDHH, así como un mecanismo especial, llamado Protect-Defenders.eu, que tiene como objetivo proteger a los DDHH con un servicio de asistencia, subvenciones de emergencia, reubicación temporal y sensibilización.

A raíz del Plan de Acción 2020, la Unión pretende reforzar los mecanismos para promover un sistema mundial de derechos humanos y democracia a través de la cooperación multilateral (por ejemplo, Naciones Unidas y sus organismos), asociaciones regionales (por ejemplo, OSCE, Consejo de Europa, Unión Africana), la cooperación bilateral que incluye a la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos, el compromiso con el sector empresarial y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Además, la versión actual del Plan de Acción también enfatiza los desafíos y oportunidades que surgen de las nuevas tecnologías, afirmando que “los derechos humanos se aplican por igual en línea y fuera de línea” (Consejo de la Unión Europea, 2020, pág. 27). Por una parte, las nuevas tecnologías pueden aumentar la participación pública y la transparencia, y facilitar la documentación de las violaciones y abusos de los derechos humanos. Por otra, las nuevas tecnologías también pueden acelerar la propagación de la desinformación y la incitación al odio, permitir nuevas formas de violencia y abuso de derechos, y aumentar la vigilancia generalizada que limita la libertad de expresión y reduce el espacio de la sociedad civil.

3. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA RELACIÓN INTERREGIONAL UE-ALC

La UE promueve los derechos humanos en diversos ámbitos políticos de sus relaciones con América Latina y el Caribe, y a través de diferentes canales, que tienen diversos grados de institucionalización. Esta sección presenta los diferentes canales de promoción de los derechos humanos de la UE hacia América Latina y las interacciones institucionales clave a nivel de región a región (Domínguez, 2015).

Los ámbitos políticos clave de la promoción de los derechos humanos en la relación interregional UE-ALC (De Lombaerde et al., 2015; Ribeiro-Hoffmann, 2016) son la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, así como el comercio, en los que la Comisión Europea desempeña un papel destacado. La UE y sus Estados miembros, en su conjunto, son los principales socios para el desarrollo de ALC. La cooperación para el desarrollo, junto con sus mecanismos de condicionalidad, constituye una importante herramienta de la UE para la promoción de los derechos humanos en la región. Sin embargo, en la última década, muchos países de ALC se han “graduado” de países de bajos ingresos a países de ingresos medianos-altos y ya no se califican como receptores de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Esto significa que la UE debe mostrar mayor flexibilidad en su enfoque de la región a través de instrumentos de financiación temáticos, así como prestando especial atención a las desigualdades dentro de los propios países de ALC.

Por lo que se refiere al PCC, la UE ha celebrado “acuerdos de asociación, comercio o asociación económica» con la gran mayoría de los países de ALC, ya sea bilateralmente o con agrupaciones subregionales. En línea con el objetivo de promover los derechos humanos a través de acuerdos comerciales (Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo, 2019), muchos de estos acuerdos contienen capítulos y cláusulas que están directa o indirectamente relacionados con los derechos humanos. En junio de 2019, los representantes de la UE y Mercosur acordaron en principio un acuerdo comercial interregional. El acuerdo ha sido criticado en principio por carecer de medios suficientes para controlar el impacto de la liberalización del comercio o para protegerse contra las consecuencias negativas para la protección de los derechos humanos y la sostenibilidad. Los miembros del Parlamento Europeo, en particular, han expresado su preocupación por la necesidad de incluir en el acuerdo mecanismos más sólidos de protección de los derechos humanos. (Pasquariello Mariano y Theodoro Luciano, 2019)

Más allá del comercio y el desarrollo, la UE lleva a cabo iniciativas diplomáticas vinculadas, por una parte, a diálogos regulares en los que el SEAE desempeña un papel destacado y, por otra, a cumbres y reuniones de alto nivel con jefes de gobierno y ministros. La Unión participa actualmente en Diálogos de Derechos Humanos de alto nivel en ALC con países como Brasil y México (Blanco y Luciano, 2018; Pavese et al., 2014) en un esfuerzo por promover los derechos humanos bilateralmente a través del diálogo. Estos diálogos se llevan a cabo regularmente a pesar de los cambios de gobierno en ambos países.

En su última comunicación conjunta sobre las relaciones de la UE con ALC, la Comisión Europea y la Alta Representante tienen previsto continuar y mejorar la promoción de los

principios democráticos y el respeto de los derechos humanos. En particular, la Comunicación hace hincapié en la promoción de los siguientes derechos:

[] la libertad de expresión y de asociación; la igualdad entre géneros y el empoderamiento de las niñas y las mujeres; la no discriminación, incluso para las minorías, como las lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), los pueblos indígenas y las personas con discapacidad; los niños y los jóvenes; los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos la tierra, el agua y el saneamiento, la vivienda y los derechos laborales; la imparcialidad del poder judicial y la eficacia de los sistemas de justicia; el fin de la práctica de la tortura y la abolición de la pena de muerte. (Comisión y Alto Representante, 2019).

La mayoría de los derechos enumerados en la comunicación conjunta, como la abolición de la pena de muerte, están tradicionalmente integrados en la promoción exterior de los derechos humanos en la UE. Al mismo tiempo, la comunicación también enumera derechos que son particularmente relevantes en el contexto de ALC, como los derechos de los pueblos indígenas.

En el ámbito de los derechos humanos, la Comunicación conjunta insta a la UE a cooperar estrechamente con los países de ALC, pero también con los órganos pertinentes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). La relación de la UE con la OEA en el ámbito de los derechos humanos consiste tanto en el diálogo como en la financiación. Los diálogos políticos UE-AEA permiten identificar áreas específicas de cooperación “tales como el destino de los fondos de la UE y la protección de los grupos más vulnerables” (Salmon y Killander, 2020, pág. 220). Los diálogos interinstitucionales también incluyen la discusión de estándares comunes de derechos humanos y cómo mejorar las instituciones de la SIDH. Financieramente, la UE apoya a instituciones de la SIDH como la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana, incluso abordando los retrasos institucionales. Se presta especial atención a los derechos de los grupos y comunidades más vulnerables y excluidos de las Américas, así como a su acceso a la justicia internacional. Este apoyo financiero es crucial porque a la SIDH se le asigna solo una pequeña fracción del presupuesto regular de la OEA y, por lo tanto, depende de contribuciones voluntarias y proyectos. (Salmon y Killander, 2020, pág. 220–224).

Otro canal de promoción de los derechos humanos de región a región se refiere a las relaciones de la UE con todo el grupo de países de ALC y sin los Estados Unidos y Canadá. En este caso, la promoción de los derechos humanos se lleva a cabo principalmente a través del diálogo durante las cumbres y reuniones entre los Estados miembros de la UE y los países de ALC, que están juntos bajo la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Las cumbres UE-CELAC, en particular, han dado impulso a las relaciones interregionales en el ámbito de los derechos humanos e identificado ámbitos clave de cooperación. El Plan de Acción UE-CELAC de 2015, por ejemplo, enumera 10 áreas de enfoque para la cooperación entre la UE y los países de ALC. En el Plan de Acción, los derechos humanos no constituyen una esfera prioritaria en sí mismos, pero se mencionan en capítulos como la migración, el problema mundial de las drogas y la seguridad de los ciudadanos.

El tercer canal de promoción de los derechos humanos de región a región es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), en la que el Parlamento Europeo, y en particular su delegación en EuroLat, desempeña el papel principal desde el lado de la UE. Paralelamente, el Plan de Acción de la Unión para ALC reconoce el “[...] papel y la importancia distintos del PE para contribuir a la promoción de los derechos humanos y la democracia” (Consejo de la Unión Europea, 2020). EuroLat es una asamblea parlamentaria que cuenta con el apoyo de una secretaría permanente y reúne a 75 miembros del PE y 75 miembros de los parlamentos de ALC, tanto nacionales como regionales. Si bien las resoluciones de EuroLat aprobadas por su Asamblea General no son vinculantes, sus reuniones y gestiones crean un espacio para la socialización transnacional regular, el intercambio de mejores prácticas y la identificación de prioridades en diversos campos de las relaciones interregionales UE-ALC (Müller, 2019). Al igual que en el caso del Plan de Acción UE-CE-LAC, los derechos humanos en sí no han sido el tema principal de las resoluciones EuroLat hasta la fecha. Sin embargo, las preocupaciones por los derechos humanos aparecen transversalmente en varias resoluciones que abordan una variedad de temas, desde el cambio climático y el desarrollo sostenible hasta la agenda digital y la seguridad alimentaria. Una de las cuatro comisiones especiales de EuroLat también se encarga de debatir y proponer resoluciones sobre derechos humanos de forma más directa: la Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos.

4. DESAFÍOS ESTRUCTURALES PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA UE EN ALC

La promoción de los derechos humanos de la UE hacia ALC, una región compuesta por más de 30 Estados, es un desafío en sí mismo dadas las especificidades de cada uno de los países de ALC, los intereses y enfoques particulares del lado de los Estados miembros de la UE y el carácter dinámico de los asuntos internacionales. La pandemia de Covid-19, por ejemplo, ha moldeado sustancialmente las relaciones UE-ALC al colocar la salud humana en el primer lugar de la agenda (“Comunicado Conjunto”, 2022). Sin embargo, existen desafíos más estructurales y a largo plazo para la efectividad y adecuación de la promoción de los derechos humanos hacia ALC. En esta sección se examinan cuatro retos estructurales y su impacto en las relaciones UE-ALC en el ámbito de los derechos humanos.

El primer desafío estructural para la promoción de los derechos humanos se relaciona con la tendencia a la fragmentación del regionalismo y la integración regional en ALC. Durante las últimas dos décadas, las iniciativas de integración regional en ALC, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la CELAC, llevaron a la coexistencia de múltiples enfoques y organizaciones de integración sin una clara división del trabajo y sin un significativo respaldo político y financiero por parte de los países de ALC, cuyo enfoque de integración cambia con cada nuevo gobierno. En particular, la CELAC no ha podido reunirse en la cumbre debido a los enfrentamientos ideológicos entre sus miembros, sobre todo por la crisis en Venezuela. En consecuencia, la última cumbre de alto nivel UE-CELAC se remonta a 2015, y la UE es incapaz de encontrar un interlocutor para los derechos humanos en toda ALC. De ahí que la fragmentación del regionalismo en América Latina, y en particular la desintegración de agrupaciones clave como la CELAC, dificulten la renovación

del impulso y el compromiso para la promoción de los derechos humanos de una manera verdaderamente interregional.

Un segundo desafío estructural es la creciente competencia estratégica, entre potencias externas, por la influencia y las relaciones privilegiadas con los países de ALC. Desde el punto de vista económico, esto se refiere sobre todo a las relaciones entre China y los países de ALC. China es un socio comercial importante para los países de ALC e incluye a la región en su Iniciativa de Cinturón y Carreteras (Mander, 2019). Otros países – Rusia, Japón e India, por ejemplo – también ofrecen diferentes modelos de interacción política y económica con ALC que coexisten con la presencia más tradicional de Estados Unidos en la región. Al mismo tiempo, la posición internacional de la Unión como promotora de los derechos humanos, que se considera una extensión de sus propias políticas y estructuras, ha disminuido debido a sus crisis internas, como las crisis de los migrantes y los refugiados y el retroceso del estado de derecho en Estados miembros como Polonia y Hungría. Si bien las competencias exteriores mencionadas no ofrecen, en sentido estricto, alternativas directas para las relaciones UE-ALC en el ámbito de los derechos humanos, pueden proponer modelos no tradicionales de cooperación al desarrollo y de relaciones comerciales. Sin condicionalidades estrictas o cláusulas de derechos humanos, estos modelos alternativos pueden atraer a los países de ALC que buscan autonomía y no injerencia en sus asuntos internos. En este contexto, el reto para la UE consiste en vincular continuamente la cooperación al desarrollo y el comercio con el respeto y la promoción de los derechos humanos, ofreciendo al mismo tiempo mecanismos flexibles que garanticen la implicación y el beneficio mutuo.

El tercer grupo de desafíos estructurales se refiere a las diversas asimetrías entre la UE y ALC, así como entre los países y las economías de ambas regiones. En primer lugar, existe una asimetría institucional y jurídica que se refiere a las competencias de ambas partes en la esfera de los derechos humanos. Por una parte, la UE tiene competencias legislativas y coercitivas limitadas en materia de derechos fundamentales. A nivel regional en Europa, la organización directamente vinculada a la protección de los derechos humanos es el Consejo de Europa y su Tribunal Europeo de Derechos Humanos en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Como tal, la Unión no puede hacer cumplir internamente muchos de los estándares de derechos humanos que promueve externamente, una situación que “ha provocado críticas de doble rasero” (Wouters et al., 2020, pág. 3). Por otra parte, los distintos países de ALC -las contrapartes de muchas iniciativas de la UE de promoción de los derechos humanos- son plenamente responsables de su legislación nacional y de la protección de los derechos humanos, o de la falta de ella. Esta asimetría es particularmente destacada durante los diálogos sobre derechos humanos entre la UE y los distintos países, en los que la UE indicará que no puede ser considerada responsable de los incumplimientos por parte de los Estados miembros de las normas de derechos humanos, lo que podría provocar frustración en el debate.

Otra asimetría estructural se refiere a las diferencias socioeconómicas entre ambas regiones. Cualquier evaluación de los derechos humanos en ALC es inseparable de las desigualdades económicas y sociales de la región. Si bien la desigualdad de ingresos ha disminuido en las últimas décadas, la región sigue siendo la más desigual del mundo. Esta clara combinación latinoamericana de gobiernos democráticos y derechos sociales y económicos

relativamente progresistas, por un lado, y altos niveles de desigualdad, por el otro, significa que grandes grupos sociales apenas disfrutaban de los derechos que les otorgan las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales. También significa que los países de ALC están en el extremo receptor de la cooperación para el desarrollo y están sujetos a condicionalidades de derechos humanos, lo que tiende a crear un flujo unidireccional, de Europa a ALC, de enfoques de derechos humanos y prácticas para protegerlos. Muchos de los desafíos en materia de derechos humanos en la región no tienen que ver con la codificación de los mecanismos de protección, aunque todavía puedan ser necesarios, sino con garantizar el disfrute de los derechos que ya están establecidos en los marcos jurídicos y políticos. Cualquier intento de establecer una relación birregional más equilibrada entre la UE y ALC debe tener en cuenta las asimetrías socioeconómicas, ya que las desigualdades pueden dificultar el acceso a los derechos.

Por último, un cuarto desafío estructural está vinculado a las posibles diferencias en los enfoques de los derechos humanos entre Europa y ALC y cómo se priorizan las diferentes generaciones de derechos humanos en la relación birregional. En ALC, ha habido una “expansión de la agenda de derechos humanos con la inclusión de los derechos de tercera generación, a saber, los derechos culturales y ambientales” (Grugel y Fontana, 2019, pág. 709). La región ha dado cada vez más importancia a los derechos colectivos, en particular los de los grupos indígenas, que también están vinculados a la sostenibilidad ambiental. En algunos casos, como en los países andinos, estos derechos se han incorporado en los marcos jurídicos constitucionales y nacionales. A nivel regional, la SIDH ha visto una expansión del alcance de los derechos humanos y de un enfoque en elementos distintivos de América Latina, como la “vida digna”, ampliando el alcance del Convenio con su jurisprudencia. Un ejemplo distintivo es el derecho a una “vida digna”, que contempla la calidad de vida y crea la obligación de que los Estados generen condiciones mínimas de vida compatibles con la dignidad de la persona. Este enfoque latinoamericano sobre los derechos colectivos y los derechos asociados al medio ambiente es complementario, pero también distinto del enfoque liberal tradicional de los derechos humanos que está estrechamente vinculado a la acción exterior de la UE y a su propia historia de integración. Estas diferencias de enfoque constituyen un desafío en la medida en que conducen a diferentes prioridades en la agenda birregional de derechos humanos, pero también pueden contradecir las normas y la forma de evaluar la protección exitosa de los derechos humanos. Los derechos humanos de tercera generación, por ejemplo, se disfrutaban colectivamente y no se tratan principalmente de la protección de las personas (Grugel y Fontana, 2019, pág. 723). Se trata de un desafío especial para la forma en que se evalúan y ponen en práctica las condiciones y cláusulas de derechos humanos en los acuerdos comerciales y de cooperación para el desarrollo.

5. OBSERVACIONES FINALES

La promoción de los derechos humanos por parte de la UE es un reflejo de la propia experiencia europea de integración y cooperación, pero también se relaciona con un entendimiento más pragmático de que “la mejor manera de garantizar la seguridad de la Unión es a través de un mundo compuesto por Estados que respeten los derechos humanos.” (King, 2011, pág. 79). En sus relaciones con ALC, la Unión promueve los derechos humanos en diversos ámbitos políticos y a través de diferentes canales. En particular, las condiciones

de derechos humanos y los mecanismos de protección están integrados en los dos ámbitos principales de la cooperación UE-ALC: el desarrollo y el comercio. Además, la UE también hace uso de iniciativas diplomáticas como diálogos sobre derechos humanos y reuniones con organizaciones regionales y subregionales.

Si bien la promoción de los derechos humanos de la UE hacia ALC se ve afectada por cuestiones a corto y medio plazo como la inestabilidad política, las crisis humanitarias o las preocupaciones de seguridad, también está determinada por los desafíos más estructurales de la relación birregional. Estos desafíos se refieren a la fragmentación del regionalismo de ALC; la creciente competencia estratégica de poderes externos con modos alternativos de interacción para ALC; las asimetrías institucionales y socioeconómicas entre ambas regiones; y finalmente, las diferencias en el enfoque de los derechos humanos, desde los derechos individuales a los más colectivos.

Sin embargo, estos retos también generan oportunidades para renovar constantemente el compromiso de la UE con la promoción de los derechos humanos y para una protección mejorada y eficaz. En particular, la Unión puede ofrecer un modelo de promoción de los derechos humanos que promueva el empoderamiento de la sociedad civil mediante la financiación y la asistencia técnica, pero también mediante el establecimiento de asociaciones mutuamente beneficiosas que se basen en las relaciones transnacionales de larga data entre grupos no gubernamentales. Además, debe prestar especial atención al apoyo y la protección de los defensores de los derechos humanos en toda ALC, que enfrentan situaciones de conflicto violento, violencia y creciente iliberalismo. Por lo tanto, la UE debería trabajar tanto con los gobiernos -y sus organizaciones regionales- como con los interlocutores de la sociedad civil en su búsqueda de una mejor protección de los derechos humanos.

REFERENCIAS

- Blanco, L. F. y Luciano, B.** (2018). Understanding EU's strategic partnerships in Latin America: A comparative assessment of EU-Brazil and EU-Mexico relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 26(4), 459–472. <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1519485>
- C-377/12 - Comisión c. Consejo**, (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 11 de junio de 2014). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=CA-81914FC9970753C90DDBBD1253608A?text=&docid=153521&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1276510>
- Comisión y Alto Representante** (2019). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo - Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/eu-lac-communication_es.pdf
- Consejo de la Unión Europea.** (2020). Plan de acción de la UE sobre derechos humanos y democracia 2020-2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>

- Consejo de la Unión Europea.** (2021). Directrices revisadas de la UE sobre diálogos de derechos humanos con socios/terceros países. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9251-2020-INIT/es/pdf>
- Crecht, L.** (2020). Los derechos humanos en la cooperación al desarrollo de la UE. In J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané y N. Hachez (Eds.), *The European Union and Human Rights: Law and Policy*. Oxford University Press.
- De Lombaerde, P., Sderbaum, F. y Wunderlich, J.-U.** (2015). Interregionalism. In *The SAGE Handbook of European Foreign Policy: Two Volume Set* (Vol. 1/2, pág. 750–765). SAGE Publications Ltd.
- Domínguez, R.** (2015). *EU Foreign Policy Towards Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Grugel, J. y Fontana, L. B.** (2019). Human Rights and the Pink Tide in Latin America: Which Rights Matter? *Development and Change*, 50(3), 707–734.
- Joint Communiqué: EU27 - Latin America and Caribbean Informal Ministerial Meeting.** (2022). German Federal Foreign Office. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/eu-lac-communication/2426940>
- King, T.** (2011). The European Union As A Human Rights Actor. In M. O’Flaherty, Z. Kedzia, A. Müller y G. Ulrich (Eds.), *Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives* (pág. 77–100). Brill. https://brill.com/view/book/edcoll/9789004215948/Bej.9789004195165.i-301_007.xml
- Mander, B.** (2019, 25 de febrero). China’s Latin American ambitions on display in Chile. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/78a4936e-28b9-11e9-a5ab-ff8ef2b976c7>
- Marx, A. y Hachez, N.** (2020). EU trade policy and human rights. In J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané y N. Hachez (Eds.), *The European Union and Human Rights: Law and Policy*. Oxford University Press.
- Müller, G.** (2019). The Euro-Latin America Parliamentary Assembly (EuroLat): Constructing a common bi-regional agenda. In K. Raube, M. Müftüler-Baç y J. Wouters (Eds.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*. Edward Elgar.
- Müller, G., Santander, S., Wouters, J., Defraigne, J.-C. y Raube, K.** (2017). **The EU-Latin American Strategic Partnership: State of play and ways forward.** <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/246eddc8-8ec0-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-es>
- Pasquariello Mariano, K. L. y Theodoro Luciano, B.** (2019). The parliamentarization of EU trade policy: Unveiling the European Parliament’s involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations. *European Politics and Society*, 20(5), 591–608.

- Pavese, C., Wouters, J. y Meuwissen, K.** (2014). The European Union and Brazil in the Quest for the Global Diffusion of Human Rights: Prospects for a Strategic Partnership. Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper, 143.
- Portela, C.** (2022). The EU's new human rights sanctions regime: One year on. The Loop. <https://theloop.ecpr.eu/the-eus-new-human-rights-sanctions-regime-one-year-on/>
- Ribeiro-Hoffmann, A.** (2016, 1 de febrero). Inter- and Transregionalism. The Oxford Handbook of Comparative Regionalism.
- Salmon, E. y Killander, M.** (2020). The EU's engagement with non-European regional organisations on human rights. In J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané y N. Hachez (Eds.), *The European Union and Human Rights: Law and Policy*. Oxford University Press.
- Wouters, J., Chané, A.-L., y Nowak, M.** (2020). *The European Union and Human Rights: Law and Policy*. Oxford University Press.
- Wouters, J. y Ovádek, M.** (2021). *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*. Oxford University Press.
- Youngs, R.** (2020). The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction? Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415>

9. DEBATE SOBRE LOS PRINCIPALES RETOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EN LA UNIÓN EUROPEA

Dina Sebastião
Universidad de Coimbra

Samara Dantas Palmeira Guimarães
Programa de Posgrado San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP)

CEJIL: Center for Justice and International Law
CFREU: Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea
COVID-19: Enfermedad por coronavirus 2019
CE: Comisión Europea
CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEE: Comunidad Económica Europea
UEM: Unión Económica y Monetaria
PE: Parlamento Europeo
UE: Unión Europea
PIB: Producto interior bruto
DDHH: Derechos humanos
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
FMI: Fondo Monetario Internacional
ALC: América Latina y el Caribe
LGBTI: Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
ONG: Organizaciones no gubernamentales
OEA: Organización de los Estados Americanos
PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento
DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

1. INTRODUCCIÓN

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, cuyo objetivo es la globalización de los derechos humanos (DDHH), no debe tener fronteras. Todo ser humano debe tener derecho a la libertad y a la igualdad en dignidad y derechos, que deben estar en el centro de toda democracia y estar garantizados por el estado de derecho. Muchos países de Europa, América Latina y el Caribe declararon estar comprometidos con la Carta, aunque la bipolaridad causada por la Guerra Fría pronto reveló el realismo de las relaciones internacionales, comprometiendo la construcción de sociedades verdaderamente multi-

culturales. Con el fin de la Guerra Fría, el “fin de la historia” de Fukuyama fue después de todo solo el comienzo de una nueva era de disidencia y segregación. Se esperaba que la economía globalizada fomentara el desarrollo y el aumento de los ingresos, pero esto no se logró por igual. La gran recesión de 2008, el aumento de la migración global y el cambio climático han desvelado las desigualdades como un punto desencadenante para un retroceso en los derechos humanos y el multiculturalismo. Y la pandemia de coronavirus (COVID-19) puede incluso empeorar este escenario.

Tanto América Latina y el Caribe (ALC) como la Unión Europea (UE) se han visto afectadas por estos acontecimientos críticos, que pusieron en peligro los derechos humanos, y han intentado algunas respuestas. Este capítulo discute cómo los desafíos globales actuales han impactado los derechos humanos y el multiculturalismo en la UE y ALC, e intenta abordar las siguientes preguntas: ¿qué han estado haciendo la UE y los gobiernos de ALC para abordar las tensiones sociales y las crisis humanitarias que ponen en peligro los derechos humanos? ¿Qué se puede hacer? ¿Qué puede hacer la cooperación UE-ALC para incluir los derechos humanos y el multiculturalismo en la agenda multilateral? ¿Han afectado negativamente sus problemas internos a la cooperación en este ámbito?

Para responder a estas preguntas, nuestro estudio se basa en un análisis cualitativo de la literatura y las fuentes primarias, con la evaluación de las respuestas políticas circunscritas de 2009 a 2021. El capítulo está organizado en tres partes: la primera proporciona la situación en términos de derechos humanos en ambas regiones, la segunda parte explora los desafíos que han enfrentado en la última década, hacia la aparición de algunas tendencias globales en la economía, la migración y la salud pública, y evalúa las respuestas emprendidas; y la tercera parte discute lo que se puede hacer, a nivel de cada región y a través de la cooperación, ofreciendo recomendaciones para la mejora de las políticas futuras.

2. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA UE Y ALC

En la parte introductoria de este capítulo se analiza la situación de los derechos humanos en Europa y América Latina y el Caribe, introduciendo los procedimientos institucionales y legales de aplicación en ambas regiones.

2.1 América Latina y el Caribe

El desarrollo de DDHH en América Latina y el Caribe ha desafiado un legado histórico del colonialismo, el genocidio de la población indígena, el fracaso de las políticas neoliberales y los regímenes dictatoriales y militares. En las décadas de 1940 y 1950, los políticos autoritarios pero democráticos gobernaron la mayoría de los países de las Américas. En las décadas de 1970 y 1980 las dictaduras militares gobernaron la mayor parte de la región, incluyendo regímenes dictatoriales en Paraguay (1954-1989), Uruguay (1973-1984), Brasil (1964-1985), Argentina (1976-1983), Bolivia (1971-1978 y 1980-1981) y Perú (1968-1980) (Brito 2006). Centroamérica también tenía regímenes dictatoriales. La desaparición forzada, el dominio de la opinión pública, la tortura y la detención arbitraria fueron algunos ejemplos de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que tuvieron lugar en este período (Méndez y Mariezcurrena 2000).

Las Américas crearon la Organización de los Estados Americanos (OEA) en una Conferencia celebrada en Bogotá en 1948 tras la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos ese mismo año. La Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos humanos³⁴ constituyen las dos bases jurídicas fundamentales para la protección de los DDHH en las Américas, estableciendo los derechos que se garantizan a los ciudadanos de los Estados que ratificaron la Convención (Harrington 2009). La OEA utiliza los preceptos primarios de su Carta y la Declaración Americana de Derechos y Deberes Humanos (Ramos 2015).

Con los procesos de redemocratización en América Latina, una de las principales prioridades de la OEA incluyó la defensa de los DDHH, con agencias que proporcionan la denuncia y resolución de violaciones de derechos humanos en casos individuales y el seguimiento de la situación general de los derechos humanos de sus Estados miembros. La OEA tiene los siguientes organismos y sistemas clave centrados en la defensa de los DDHH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)³⁵ y Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1979 en San José, Costa Rica, y su Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos representan la principal institución internacional para el avance de los DDHH dentro del ámbito interno de sus miembros y la prevención de retrocesos en el sistema de protección de derechos en ALC (Ceia 2013). La Corte procesa peticiones individuales de actores privados -principalmente víctimas- y puede hacer recomendaciones al Estado del litigante para que se proteja el disfrute de los derechos, lo que indica que las víctimas no dependen solo del Estado³⁶ (Harrington 2009). Estos procesos impactan en garantizar los DDHH en ALC, ya que fortalecen una red de justicia transnacional que permite a las personas, cuyo acceso a la justicia está bloqueado en su país de origen, buscar justicia en el extranjero.

Las nuevas constituciones³⁷ o sus recientes enmiendas que incorporaron los tratados de DDHH en la ley también nos ayudan a explicar el progreso del estado en términos de DDHH en ALC. Los textos completos de los tratados han sido ratificados por los países como textos constitucionales, que a veces prevalecen sobre las leyes del Congreso (Méndez y Mariezcurrena 2000), ya que los Estados emprendieron reformas para garantizar el liberalismo político y electoral.

Como se indicó anteriormente, los regímenes militares fueron responsables de violaciones sistemáticas de los DDHH en América Latina y el Caribe en el pasado, y más recientemente el respeto por los DDHH se ha deteriorado cuando las fuerzas militarizadas se han involucrado en la aplicación de la ley en la región. En países como Colombia, México, Brasil y El Salvador, los militares han llevado a cabo tareas de aplicación de la ley a nivel nacional, a

34. The American Convention on Human Rights. Disponible en: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm, consultado el 31 de enero de 2022.

35. La Convención Americana sobre Derechos Humanos estableció los derechos que se garantizan a los ciudadanos de los Estados que la ratificaron (Harrington, 2009).

36. La Convención Interamericana contra la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, la Convención para Prevenir la Violencia contra la Mujer y el Protocolo de San Salvador son importantes instrumentos de derechos humanos de la OEA (Ceia, 2013).

37. Estas constituciones establecían los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y garantizaban los derechos colectivos.

veces violando las restricciones constitucionales. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales de DDHH (ONG) han promovido la aplicación legal de los DDHH contra los regímenes autoritarios en ALC, documentando casos como ejecuciones extrajudiciales por parte de escuadrones de la muerte militares. En Colombia, aproximadamente 800 soldados fueron condenados y 16 generales fueron investigados entre 2002 y 2008³⁸.

Muchas ONG de DDHH en ALC se han centrado en protestar y documentar las violaciones de DDHH desde la década de 1970, preservando registros que se pueden utilizar para responsabilizar a los autores y pruebas precisas de las violaciones a los grupos internacionales de DDHH. Las ONG actúan como demandantes de los gobiernos de la región, desafiando el dominio de la representación política y los gobiernos desconfiados. Las ONG se enfrentan a los desafíos de convertirse en socios autónomos del Estado y participar en una relación más transparente con el sistema político y los movimientos sociales (Sorj y Martucceli 2008). Más allá de las ONG, es importante señalar que los movimientos sociales de poblaciones específicas como los grupos indígenas, las mujeres y los afrodescendientes han sido clave para articular la defensa de los DDHH en ALC, llevando demandas específicas a los derechos individuales y colectivos. Organizaciones regionales como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL³⁹) también han fortalecido el cumplimiento legal de los DDHH en ALC mediante el uso de la ley internacional de DDHH y los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para representar a las víctimas de abusos de DDHH en todas las Américas.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR⁴⁰), un proceso de integración regional establecido por la firma del Tratado de Asunción por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, se ha centrado en generar oportunidades de negocios e inversión y ha sido fundador de acuerdos en materia migratoria, cultural y social. Los Estados miembros DEL MERCOSUR han aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y son signatarios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero comenzaron a desarrollar un sistema de transferencia de gobernanza de los DDHH, solo 15 años después de su creación. EL MERCOSUR cuenta con un marco normativo e instrumentos relativos a los DDHH de primera, segunda y tercera generación, incluidos los derechos económicos, los derechos a la educación, el libre acceso a la justicia, los derechos de las mujeres y los derechos colectivos del medio ambiente y el patrimonio cultural (Hoffman 2015). Sin embargo, en MERCOSUR el poder está centralizado por los presidentes de los Estados miembros, y desafíos como la falta de participación efectiva de la sociedad civil y las tensiones entre los miembros poderosos ralentizan la integración regional del bloque y en consecuencia su cooperación con otras instituciones como la Unión Europea (Caichiolo 2017).

La segunda sección de este capítulo analiza los desafíos internos y globales a los que se enfrentan ALC y los Estados europeos que afectan el desarrollo de los DDHH en ambas

38. Human Rights Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2015/06/24/their-watch/evidence-senior-army-officers-responsibility-false-positive-killings>, consultado el 22 de febrero de 2022.

39. El CEJIL fue fundado en una reunión celebrada en Caracas por un grupo de destacados defensores de derechos humanos latinoamericanos, y de 2006 a 2007, el CEJIL y sus copeticionarios litigaron y supervisaron la implementación de más de 250 casos ante la Comisión Interamericana y ante la Corte (CEJIL, 2010). Disponible en: <https://cejil.org/pt-br/>, consultado el 25 de febrero de 2022.

40. Venezuela y Bolivia se incorporaron posteriormente al MERCOSUR. Véase: <https://www.mercosur.int/en/about-mercosur/operations/>, consultado el 26 de febrero de 2022.

regiones. En ALC, la desigualdad social, la pobreza, la adopción de políticas sociales compensatorias en lugar de la distribución del ingreso y la inclusión social, las amenazas y el abuso de la autoridad estatal, son algunos de los principales desafíos que persisten.

2.2 La UE

Además de la DUDH, el extremismo de la segunda guerra mundial condujo a la creación de un instrumento jurídico internacional específico para Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que entró en vigor en 1953, bajo los auspicios del Consejo de Europa, que también creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se pronuncia sobre las presuntas violaciones del Convenio. Aunque los derechos humanos formaban parte del imaginario de la unidad europea, la integración europea comenzó por el mercado, con el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, las siguientes medidas para comenzar a integrar las economías despertaron preocupaciones sobre la violación de los derechos individuales protegidos a nivel nacional, lo que llevó al Tribunal de Justicia Europeo a sostener que los derechos fundamentales estaban “consagrados en los principios generales del derecho comunitario” (Williams 2015, 252). Esto trató de apaciguar las preocupaciones de los tribunales nacionales de que la legislación de la CEE pudiera infringir los derechos fundamentales (DDFF) consagrados en las constituciones nacionales, pero no reconoció la competencia de la CEE para promulgar legislación sobre el ámbito de los DDHH. En 1975, un informe de la Comisión Europea (en lo sucesivo, “la Comisión» o “la CE») expone la idea de crear una lista de derechos que serviría de base a la UE, y en 1977, el Parlamento Europeo (PE), el Consejo y la Comisión publicaron una Declaración conjunta sobre los derechos fundamentales, en la que proclamaban la importancia de proteger el RF (PE, CE y Consejo 1977). Otros actos simbólicos fueron la Declaración de Derechos Fundamentales del Parlamento Europeo (PE 1989) y la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales, en 1989 (CE 1989).

El Acta Única Europea da el primer paso para institucionalizar los DDHH en el derecho primario, estableciendo que el objetivo de la Comunidad es “promover la democracia sobre la base de la RF reconocida en las constituciones y leyes de los Estados miembros, así como en las organizaciones y convenios internacionales». Sin embargo, esto no significa ningún avance jurídico sustancial en las competencias de la CEE. El Tratado de Maastricht va más allá y compromete a la UE a cumplir el RF (artículo F, Disposiciones comunes) y el Tratado de Ámsterdam representa un paso significativo, al estipular el cumplimiento del RF como condición para la adhesión a la UE, al tiempo que introduce la posibilidad de sancionar a un Estado miembro infractor. Encomienda al Consejo la competencia para aprobar la suspensión de la votación y otros derechos de un Estado miembro en caso de que se compruebe que infringe el RF (artículo 7 del TUE).

En el año 2000, la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta de CFREU), en el Consejo Europeo de Niza, constituye un hito. Aunque las tensiones políticas en torno al documento impidieron ir más allá de una proclamación política simbólica sin estatus legal vinculante, sigue siendo la primera lista de principios adjuntos a la Unión, con la característica innovadora de compilar en la misma lista los derechos cívicos, sociales y políticos. El Tratado de Lisboa da el paso significativo, al dotar a la Carta de un valor jurídico vinculante (artículo 6 del Tratado de la UE) y mo-

dificar el Tratado de la Unión Europea (TUE), al considerar que la UE (artículo 2) “se basa en los valores del respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.” El artículo 3 añade que el objetivo de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos y que ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de personas esté garantizada junto con las medidas adecuadas en materia de controles en las fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia. El TJUE es el guardián de la Carta. Además, el TL también prevé que la UE se adhiera al CEDH (artículo 6).

La Carta no se aplica a todas las situaciones de la UE. El estatus “constitucional” de DDFF previsto por el Tratado de Lisboa significa que los derechos consagrados no pueden ser violados ya sea como resultado de una acción directa o indirecta de la UE, lo que significa que la transposición nacional de los actos legales europeos todavía se aplica a la Carta (Silveira 2017). Por lo tanto, vincula a la UE, considerando a sus instituciones y órganos, o a sus Estados miembros con sus principales, como también establece la jurisprudencia del TJUE. Además, solo se aplica cuando se trata de legislación, lo que incluye el proceso legislativo y la aplicación respectiva, y solo se aplica a los Estados miembros cuando se ejecutan actos jurídicos (CE 2011). Además de cierta ambigüedad, la Unión está ahora comprometida con la promoción de los DDHH, lo que de alguna manera sugiere un papel más positivo, aunque el valor vinculante no implica nuevas competencias para la UE. No obstante, ha reforzado los procedimientos prácticos para garantizar, por ejemplo, que la legislación propuesta se ajuste a ello. Pero una cosa es evitar violar los DDHH y otra es garantizar su respeto a través de la competencia política (Williams 2015, 253).

Por lo tanto, si por un lado la UE tiene el deber de cumplir los principios de DDHH, teniendo en cuenta sus partes constitutivas -los Estados miembros- por el otro, solo tiene un poder blando de garantizar su cumplimiento. Es un hecho que las instituciones de la UE pueden hacer cumplir los derechos humanos, por ejemplo aprobando legislación en el ámbito de sus competencias. La Comisión, como promotora del respeto de la Carta, ha mostrado iniciativas legales, como la lucha contra la trata, nuevas normas sobre igualdad de trato, promoción de los derechos del niño, normas mínimas de derechos reconocidos a las víctimas de delitos, más allá de la acción exterior de la UE (Williams 2015, 263).

Un año después de que la UE operara sobre la base de una declaración de derechos jurídicamente vinculante, aún quedaban muchos desafíos por delante. En su informe anual, la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA 2010, 12-22) destacó la discriminación de los gitanos en Francia -con políticas nacionales de repatriación a Rumanía y Bulgaria en aparente conflicto con la norma de libre circulación de la UE- y llamó la atención sobre esta minoría, desproporcionadamente afectada por la exclusión social, el desempleo, la pobreza, la mala vivienda, los bajos niveles de educación y los deficientes estándares de salud (EC 2011, 10). También se informó de problemas en el ámbito de la migración y los controles fronterizos. Grecia se enfrentaba a una presión sin precedentes de los solicitantes de asilo, lo que ponía en tela de juicio su capacidad para cumplir los DDHH, pero esta preocupación es general en la UE, ya que los Estados miembros registraron dificultades para cumplir el acervo de la UE en materia de asilo. Además, la detención ilegal y los tratos inhumanos de los extranjeros

o inmigrantes ilegales detenidos para los procesos de retorno y las preocupaciones sobre los procedimientos en los controles fronterizos con respecto a los derechos de protección de datos también eran un problema. La discriminación por motivos de sexo, religión, discapacidad, orientación sexual o edad sigue siendo un problema, y el racismo sigue siendo un problema en el acceso al empleo, la atención de la salud, la vivienda y la educación. Los crímenes por motivos raciales ocurrieron a diario en suelo europeo (FRA 2010). La situación en aquel momento distaba mucho de ser plenamente compatible con los derechos humanos, y ¿cómo será con la UE que se enfrentará a múltiples crisis en los próximos años?

3. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS A LOS QUE SE ENFRENTAN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UE

Esta sección analiza las respuestas de los gobiernos de la UE y de ALC para abordar las tensiones sociales y las crisis humanitarias que ponen en peligro los DDHH, y pregunta si las políticas aplicadas y otras soluciones han sido suficientes para avanzar en el cumplimiento de los DDHH.

3.1 América Latina y el Caribe

Esta subsección analiza los desafíos para el desarrollo de los DDHH en América Latina y el Caribe, incluida la pandemia de COVID-19 y la migración como desafíos globales, y lo que los gobiernos han estado haciendo para abordar estos desafíos. También llama la atención un análisis cualitativo de la literatura y fuentes primarias, principalmente el informe⁴¹ de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicado en 2020, que presenta una visión general de la situación de los DDHH en 32 países de la región.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países latinoamericanos pasaron por ciclos sucesivos de autoritarismo y redemocratización y la transición de regímenes militares y dominados por el ejército a la democracia en la década de 1990 esperaba el establecimiento del estado de derecho y la protección de los DDHH, pero las prácticas autoritarias continuaron, acompañadas de un legado militar, “autoamnistía, pseudoamnistía y amnistía real” (Méndez y Mariezcurrena 2000: 3), y violencia criminal.

El fracaso en este frente ha llevado a la demanda pública de “mano dura” con prácticas de justicia penal “hiperpunitivas” y una represión contra la delincuencia y los delincuentes menores. La dura labor policial ha desafiado a los defensores de los DDHH, ya que puede ser una justificación para la violencia policial arbitraria en la región, incluida la limpieza social y las ejecuciones sumarias dirigidas por actores estatales que violan los derechos para combatir la delincuencia con éxito (Neild 2001). En Brasil y Jamaica, por ejemplo, las políticas de tirar a matar están vinculadas a una falta de voluntad política, junto con el apoyo público implícito (Uildriks 2009). Los actos policiales protegen a las élites de los pobres y pueden actuar con extrema brutalidad debido a la sensación de que los abusos de poder serán tolerados debido a la falta de rendición de cuentas (Hussain 2009).

41. Informe Anual IAHCR 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2020/FB/Default.html#p=369>, consultado el 31 de enero de 2022.

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴² señaló el uso excesivo de fuerzas policiales y militares en relación con la seguridad ciudadana en manifestaciones y protestas sociales, lo que resultó en muertes, lesiones y detenciones arbitrarias en ALC. Un gran número de defensores de los DDHH y líderes sociales fueron asesinados en la región, y muchos fueron criminalizados y acosados. En Colombia, más de 250 líderes sociales y defensores de DDHH han sido asesinados y 75 masacres han tenido lugar desde principios de 2020⁴³, y la situación empeoró a lo largo de los procesos de implementación del Acuerdo de Paz.

A pesar de la redemocratización de 1985 en Brasil, la criminalidad y la inseguridad han puesto en peligro los DDHH. En 2000, hubo 46.000 homicidios en el país (ISER 2002). En 2020, los brasileños enfrentaron enormes pérdidas por COVID-19 y un aumento del 4% en muertes violentas. Hubo 50.033 víctimas de muertes violentas⁴⁴, incluidos homicidios intencionales (el 78% de las víctimas murieron por robo de armas de fuego, lesiones corporales seguidas de muerte, femicidio y muertes resultantes de la intervención policial⁴⁵). Las políticas de confinamiento implementadas durante la pandemia condujeron a mayores niveles de violencia contra las mujeres en la región⁴⁶. El informe de la CIDH también señaló un alto nivel de violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) debido a su orientación sexual, expresión de género y/o identidad o características sexuales.

En cuanto a la reforma de la justicia penal, las condiciones carcelarias y la reforma carcelaria son desafíos importantes para el desarrollo de los DDHH en la región, ya que hay un crecimiento constante de los delitos punibles con prisión y la duración de las penas de prisión. La detención preventiva excesiva es particularmente desafiante, ya que entre el 70 y el 90% de los reclusos están detenidos en espera de juicio en prisiones de América Latina, aunque nunca han sido condenados por un delito, lo que contribuye al hacinamiento y la violencia en las prisiones (Hafetz 2002). Para hacer frente a este problema, los sistemas de justicia penal se han enfrentado a reformas significativas en países como Chile, Venezuela y Bolivia, incorporando cambios que imponen limitaciones de tiempo a las investigaciones, lo que refleja un cambio de un sistema de justicia inquisitivo a uno acusatorio. La reforma ha sido iniciada por el gobierno en Chile, Colombia y Perú, mientras que la sociedad civil ha presionado la reforma policial y judicial en Argentina, Brasil y México. En Haití y Guatemala, las reformas han sido impulsadas principalmente por actores internacionales (Uildriks 2009). Sobre la viabilidad de estas reformas, la desconfianza y la corrupción son temas clave en un contexto de relación clientelista entre actores estatales y ciudadanos (Uildriks 2009).

42. Ibid.

43. Indepaz. Disponible en: <http://indepaz.org.co/category/conflicto-y-paz/> (consultado el 1 de febrero de 2022).

44. Por otro lado, Belice tuvo una disminución del 25% en homicidios en el contexto de la pandemia COVID-19 en 2020. En Argentina se lograron avances significativos en las iniciativas jurídicas sobre cuestiones de género y la aplicación de políticas para la inclusión de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y las personas con discapacidad. También hubo avances en temas de justicia, verdad y memoria. Informe Anual IAHCRCR 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2020/FB/Default.html#p=36> (consultado el 31 de enero de 2022).

45. Folha de S. Paulo. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2021/07/homicides-increase-in-brazil-after-2-years-of-decline.shtml> (consultado el 20 de enero de 2022).

46. En Argentina, los feminicidios también aumentaron durante los primeros ocho meses de 2020. Informe Anual IAHCRCR 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2020/FB/Default.html#p=369>, (consultado el 31 de enero de 2022).

En cuanto al desafío global de la migración, la violación de los DDHH por parte de los Estados, el crimen organizado, las crisis políticas, sanitarias, económicas y medioambientales en países como Venezuela, Haití y México han llevado a una crisis migratoria en la región. El intenso flujo de inmigrantes –voluntarios y forzados– de estos países a Brasil, Chile y los Estados Unidos de América⁴⁷, han separado a los niños de sus padres, exponiéndolos a la explotación sexual y la trata mientras que los adultos enfrentan desempleo, pobreza y estigma social. En cuanto a los derechos de las personas en movilidad humana, el informe 2020 de la CIDH⁴⁸ señaló las prácticas de detención migratoria, la disminución de las acciones de reasentamiento de refugiados y los actos de xenofobia, entre otros temas.

La falta de garantías en cuanto a las instituciones de DDHH, los desafíos para la independencia judicial, la violencia doméstica contra las mujeres, particularmente durante las medidas de confinamiento, la violencia contra los niños y adolescentes, incluido el tráfico de órganos en Bolivia, el racismo contra los pueblos indígenas, la participación de altas autoridades del poder ejecutivo del Estado en protestas que exigen el retorno del período dictatorial en Brasil y las amenazas a la libertad de expresión⁴⁹ son solo algunos de los desafíos recientes para el desarrollo de los DDHH en ALC⁵⁰.

La pandemia de COVID-19 ha provocado una crisis económica, humanitaria, sanitaria y ambiental y en consecuencia la posibilidad de nuevas formas de reorganización de las relaciones sociales y económicas, desafiándonos a comprender y situar a los DDHH en esta situación, considerando la violencia agravada en el contexto de ALC contra defensores de DDHH, periodistas y minorías sociales, como se mencionó anteriormente en este apartado.

3.2 La UE

Las repercusiones de la crisis financiera de 2008 en la zona del euro, que provocó altas tasas de desempleo y exclusión social, la gran demanda de solicitantes de asilo desde 2015, con miles de muertes en el mar, y la reciente crisis de la pandemia, plantearon graves retos en términos de DDHH para la UE. En esta sección, basada en la literatura y las fuentes primarias emitidas por la UE (considerando sus instituciones y agencias) y las ONG, nuestro objetivo es analizar las respuestas que la UE pudo proporcionar a esas crisis en términos de DDHH. En el análisis solo consideramos la acción directa de la UE, y no de los Estados miembros, con respecto al cumplimiento de la CFREU. Aunque los sistemas políticos nacionales son también un nivel importante de garantía de los derechos humanos, nuestro objetivo es evaluar el rendimiento político del nivel europeo supranacional.

La crisis de la deuda soberana de la zona del euro que surgió en 2010 exigió de la UE medidas para corregir los déficits públicos nacionales que ponían en peligro la estabilidad de

47. Estadão. Disponible en: <https://educacao.estadao.com.br/blogs/estadao-na-escola/2021/10/01/crise-migratoria-nos-eua-motiva-discussoes-sobre-america-latina/> (consultado el 28 de enero de 2022).

48. Informe Anual IAHCRC 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2020/FB/Default.html#p=369> (consultado el 31 de enero de 2022).

49. En Brasil, el presidente Jair Bolsonaro agredió verbalmente y amenazó a periodistas, especialmente a mujeres periodistas, alentando a los partidarios del presidente a perpetrar ataques físicos contra periodistas. Informe Anual IAHCRC 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2020/FB/Default.html#p=369> (consultado el 31 de enero de 2022).

50. Ibid.

la moneda única y la liquidez del sistema bancario europeo. Esto desencadenó la crisis económica más grave desde el comienzo de la integración europea. Las respuestas de la UE en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM), en particular las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), tuvieron graves repercusiones económicas y sociales. Los programas de rescate aprobados por la Troika implicaron una condicionalidad acordada en un memorando de entendimiento con algunos miembros de la eurozona (Grecia, Irlanda, Portugal, España y Chipre) (Parker y Tsarouhas 2018; Hodson 2017; Stockhammer 2016: 2), y desencadenaron políticas de austeridad con una enorme contienda financiera para los gobiernos nacionales, lo que llevó a aumentar los impuestos y recortar el gasto público. Se esperaban impactos sociales y económicos a largo plazo (Hudson 2016: 119; Vlachos y Bitzenis 1-3). La exclusión social creció y las tasas de desempleo se dispararon, alcanzando el 12% en la zona euro en 2013, el 17% en Portugal y el 27% en España. Entre los jóvenes, alcanzó el 56% en España y el 62% en Grecia (Eurostat 2013). En los países más afectados, la tasa de desempleo de larga duración se cuadruplicó entre 2008 y 2012 (Oxfam, 2013).

Entre 2010 y 2014, el gasto público total se redujo en un 40% del PIB en Irlanda, mientras que los presupuestos de la seguridad social disminuyeron más del 5% en Portugal, Grecia, Letonia y Rumanía. En Portugal, Irlanda y el Reino Unido se reforzaron los límites a la elegibilidad para las prestaciones de los desempleados y las personas con discapacidad. El gasto en salud en Europa alcanzó su primera caída en décadas, con Irlanda y Grecia superando el seis por ciento de los recortes (Oxfam, 2013). Oxfam informa, por ejemplo, que en Lisboa, los clientes de las farmacias, principalmente mujeres y personas mayores, “no completaron toda su receta debido al aumento de los costos” (Oxfam 2013, 9). El aumento de los impuestos, como el IVA, produjo un efecto regresivo, siendo los más pobres los más afectados. Esto se ha traducido en el crecimiento de los hogares trabajadores dejando en la pobreza y junto con el desmantelamiento de los sistemas de protección social, se debilitaron los mecanismos para combatir la desigualdad, aumentando así la desigualdad, siendo los ya más desfavorecidos los más afectados, como los discapacitados, las mujeres, los desempleados y las personas poco cualificadas (Oxfam, 2013).

El premio Nobel Joseph Stiglitz advirtió que Europa corría el riesgo de dañar seria y permanentemente el modelo social del continente (Oxfam 2013), e incluso el FMI, una de las instituciones de la Troika, reconoció más tarde la exageración de la política deflacionista (Elliott, Inman y Schmidt 2013). Huelga decir que los derechos sociales están integrados en la CFREU en la garantía del derecho a la dignidad de la vida, pero lo están explícitamente en el artículo 34, que reconoce “a todas las personas que residen y se desplazan legalmente dentro de la UE, con derecho a las prestaciones de la seguridad social”, así como el derecho a beneficiarse de la “atención sanitaria” (art. 35º) y del “acceso a los servicios de interés económico general” (art. 36º). La Agencia de Derechos Fundamentales, que normalmente evita los comentarios políticos, advirtió que existía el riesgo de que la rápida reducción de los déficits que implicaba los recortes abruptos en el gasto de la seguridad social afectara negativamente a la protección social (Williams 2015, 267).

Para hacer frente al impacto económico y social de la crisis financiera, la Comisión puso en marcha en 2009 el Plan Europeo de Recuperación Económica, que asciende a 200.000 millones de euros, el 1,5% del PIB de la UE, utilizando el presupuesto europeo, y aprobó,

entre 2012 y 2014, una serie de instrumentos administrativos y financieros para responder al contexto de emergencia social, como el Paquete Almunia, el Paquete de Inversión Social, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas y el Fondo Europeo para la Inversión Estratégica, algunos de ellos integrados en el Marco Financiero Plurianual (Valadas y Sebastião 2019). Esto intentó ayudar a los Estados miembros a aliviar el impacto social de la austeridad, pero no actuó estructuralmente en la política económica y social. Lo mismo se aplica al Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en 2017, que recopila una lista de principios y derechos sociales, pero con un estatuto de proclamación política únicamente, sin obligar a la UE a aprobar políticas sociales como planes de desempleo europeos, salarios mínimos o mecanismos de protección laboral (Valadas y Sebastião 2019). Aunque los fondos financieros puedan haber atenuado las consecuencias sociales negativas, no resolvieron el problema estructural en sus orígenes.

Con el estallido de la crisis migratoria en 2015, la UE se reveló incapaz de responder a las demandas de los solicitantes de asilo y gestionar el Espacio Schengen para garantizar la realización de la libertad y la justicia. De los 1,3 millones de solicitudes de asilo que recibió la UE en 2015 y 2016, un gran aumento en comparación con 2014 (alrededor de 627 millones) (Eurostat 2019), solo se presentaron 700.000 a Alemania, 121.000 a Italia, 100.000 a Francia y 50.000 a Grecia.

Aunque la UE cuenta con una serie de reglamentos y directivas que rigen el asilo (el Sistema Europeo Común de Asilo - SECA), no responde a las situaciones de afluencia masiva de migrantes. La norma del Reglamento de Dublín establece un criterio general para definir el Estado responsable de la concesión de asilo, como el estado de entrada del solicitante de asilo, pero esto se volvió insuperable en momentos de gran afluencia de migrantes, con Italia y Grecia, las puertas de entrada mediterráneas de Europa, incapaces de responder a las solicitudes de asilo. Por lo tanto, se produjeron rutas secundarias incontroladas en el Espacio Schengen hacia los países del norte, con campamentos improvisados, como la “Selva de Calais”, exponiendo a los migrantes frágiles a la trata de personas, abusos sexuales y otros delitos. Alemania recibió alrededor del 48,8% de las solicitudes, seguida de Italia y Suecia (Zaun 2018: 50).

Los dos planes de reubicación aprobados por el Consejo de la UE en 2015, que establecían una redistribución de cuotas para todos los Estados miembros, como solución de emergencia para aliviar la presión sobre Italia y Grecia, no eran suficientes, ya que los migrantes seguían llegando a las costas de Europa. Además, desencadenó enormes tensiones políticas, con los Estados de Visegrad⁵¹ negando recibir su cuota de migrantes, comparando a los refugiados con una invasión musulmana (Tharoor 2015). Para corregir las ineficiencias estructurales del SECA, la Comisión propuso un mecanismo jurídico para situaciones de emergencia, previendo dotarlo de competencias supranacionales para reubicar a los migrantes a todos los Estados miembros, sobre la base de un sistema de cuotas. Pero no fue aprobado, chocando con un grupo de países que se resisten a transferir soberanía en esos temas sensibles, como la concesión de asilo y la gestión de fronteras. Recientemente, la Comisión Von Der Leyen lanzó un nuevo paquete legal, proponiendo un mecanismo de

51. Poland, Hungary, Check Republic and Slovakia.

solidaridad, basado en el voluntariado (CE 2020), que aunque puede proporcionar soluciones coyunturales está lejos de resolver el problema estructural de la geometría variable de la gestión del asilo en Europa.

En relación con los intentos jurídicos infructuosos, la UE ha adoptado medidas correctoras, como la creación de puntos críticos en Grecia e Italia, y fondos para ayudar a los Estados miembros que acogen a refugiados. Sin embargo, se ha informado que los puntos críticos son una exposición de las personas a la revictimización, la trata de personas y los delitos relacionados (Bigo 2014). Además, la Unión ha externalizado las respuestas, incorporando medidas de control de la migración en su acción exterior, por ejemplo a través de la creación del Marco de Asociación para la Migración, profundizando la cooperación con los principales terceros países de origen y tránsito (Sebastião 2019: 10). Pero esto ha suscitado críticas y preocupaciones sobre el cumplimiento de los DDHH, como en el caso de la asociación UE-Libia para controlar la ruta mediterránea, con la ONU informando sobre horrores inimaginables que enfrentan los migrantes y refugiados con las autoridades libias (Scherrer 2019). Lo mismo sucede con el acuerdo UE-Turquía de 2016, para los migrantes que regresan a Grecia después de cruzar territorio turco (Fotaky 2019). Al externalizar las políticas de asilo, la UE corre el riesgo de incumplir el CFREU y los convenios internacionales, dado que algunos terceros países no cumplen los criterios para ser un país seguro para un solicitante de asilo.

El control pandémico de la salud pública planteó retos sin precedentes a los DDHH en la UE. Los estados de emergencia declarados o la legislación especial adoptada por los Estados miembros para contener la propagación del virus, impusieron limitaciones en varios derechos humanos, como la libertad de circulación (a nivel nacional y dentro de la UE), de reunión, el derecho a la vida privada y familiar. A medida que la situación mejoró, las restricciones se levantaron o suavizaron gradualmente, pero con las siguientes oleadas de la pandemia, se restablecieron (FRA 2021: 12-16). El PE recordó que incluso en un estado de emergencia, los DDFF y el estado de derecho deben prevalecer y tales limitaciones deben tomarse de manera proporcional y temporal (PE 2020). El acceso a la atención sanitaria también se vio comprometido de igual forma, ya que las situaciones de pérdida de prioridades basadas en la edad y la clasificación médica se producen por el mismo motivo, y el tratamiento de enfermedades graves pero no urgentes se pospuso, como el cáncer. Las desigualdades en el acceso a la atención médica empeoraron, afectando a las personas en instituciones, con discapacidades, romaníes, refugiados, inmigrantes o personas sin hogar, así como en la educación, con la implementación del aprendizaje a distancia (FRA 2021, 17-18). Además, los confinamientos afectaron principalmente a aquellos con empleos de baja calificación, bajos ingresos y precarios, lo que agravó la brecha entre ricos y pobres. El desempleo aumentó en general en la UE, más seriamente en algunos países y sectores de la economía, como el turismo, las artes y el entretenimiento.

Los gobiernos de la UE abordaron esta cuestión con medidas extraordinarias de seguridad social, como el despido y la suspensión temporal de los pagos de créditos privados y otros gastos domésticos, y la UE aprobó un paquete financiero sin precedentes, la “UE de la próxima generación», un plan de recuperación de 750.000 millones de euros, que comprende subvenciones y préstamos para los Estados miembros. Además, se aprobó una suspensión

temporal de los criterios del PEC y el BCE emitió el Programa de Compras de Emergencia por Pandemia para hacer frente a la caída de la inflación (Sebastião 2021: 255). Sin embargo, estas respuestas fueron cruciales para evitar daños económicos y sociales más profundos. El Covid-19 tiene impactos a largo plazo y aceleró las tendencias existentes de desigualdades crecientes (British Academy 2021).

4. ¿QUÉ SE PUEDE HACER PARA MEJORAR EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

Con base en el análisis realizado anteriormente, la tercera parte de este capítulo tiene una perspectiva predictiva, discutiendo qué se puede hacer para abordar los principales desafíos para el desarrollo de los DDHH en Europa y en ALC, reflexionando sobre lo que ambas regiones pueden hacer para mejorar el cumplimiento interno de los DDHH, y para fomentar la cooperación para promover los DDHH y situarlos en la agenda multilateral como un tema prioritario.

En muchos países de ALC, los gobiernos no han sido efectivos en la protección de DDHH ni han enfrentado algunos de los desafíos para el desarrollo de estos derechos. Se crearon ONG y diversas organizaciones de la sociedad civil para defender los derechos humanos y como respuesta a la represión política, luchando por los derechos de los ciudadanos encarcelados, de los niños que viven en la calle y son víctimas de la delincuencia y el abandono, de los campesinos sin tierra, de las poblaciones indígenas y no indígenas desplazadas a causa del conflicto por la tierra y de las mujeres. Estas organizaciones han influido en los programas de DDHH e indígenas y promovido leyes y normas para eliminar todas las formas de discriminación individual.

Por lo que se refiere a la UE, a pesar de que los DDFF se sitúan en el nivel del derecho primario, ello no significa que la Unión se haya convertido en un actor eficaz en materia de DDHH. Se identifican dos causas principales limitantes: en primer lugar, el valor jurídico vinculante de la Carta no se traduce en competencia supranacional para la aplicación y promoción de los DDHH; y en segundo lugar, como política basada en la soberanía compartida, la UE tiene diferentes niveles de competencias políticas. Algunos de ellos pueden entrar en conflicto con los DDHH en determinadas coyunturas, y otros pueden no ser suficientes, o depender de procedimientos difíciles de formulación de políticas, para abordar las limitaciones de DDHH.

Por ejemplo, la CE es al mismo tiempo guardiana de la Carta y, en el marco de la gobernanza de la UEM, ejecutora de los criterios del PEC. Durante la crisis de la deuda soberana de la eurozona, como uno de los miembros de la Troika, estuvo involucrado en la concepción de la política de austeridad, como la imposición del límite del 6% del PIB para el gasto público con el sistema sanitario en Grecia (Williams 2015, 266). Por otro lado, para hacer frente a los efectos sociales secundarios de la crisis, la UE podría haber aprobado algunas medidas de política social, ya que se trata de un ámbito de competencia compartida con los Estados miembros. Sin embargo, la regla de la unanimidad en la toma de decisiones dificulta la aprobación de la legislación social. Por el contrario, una moneda única es competencia exclusiva de la UE, y el PEC derivado tiene una especie de estatuto constitucional en la gobernanza de la UEM, que vincula jurídicamente a los Estados Miembros. Esta es la evidencia

de la imposición histórica del mercado en el camino institucional de la integración europea, que es propenso a crear intereses en conflicto en algunas coyunturas (Williams 2015: 268).

En cuanto a la crisis migratoria, la falta de un sistema eficaz de cuotas compartidas de solicitantes de asilo entre todos los Estados miembros es una causa de perpetuación del incumplimiento de los DDHH. La UE tiene una competencia compartida en el ámbito de la política de asilo, mientras que la mayoría cualificada necesaria para aprobar actos jurídicos no ha alcanzado hasta hoy, para cambiar el paradigma de soberanía nacional en este ámbito. En cuanto al Covid-19, a pesar de la respuesta innovadora de la UE, los impactos a largo plazo estimados de la pandemia y la profundización de las desigualdades preexistentes podrían requerir un enfoque integral.

¿Qué puede hacer la UE internamente para superar las vulnerabilidades en el cumplimiento de los DDHH? En el uso de las competencias consagradas en los Tratados, puede poner en marcha una política social verdaderamente supranacional como complemento de los sistemas nacionales de seguridad social y crear un sistema de asilo eficaz para las afluencias masivas de migrantes, con un plan de reubicación temporal de solicitantes de asilo a todos los Estados miembros, que permita una respuesta eficaz y oportuna a las llegadas a Europa. Con esto, la externalización de las medidas podría mantenerse para lo esencial. En cuanto a la pandemia, aunque la UE de la próxima generación representa el primer paso hacia una regulación supranacional del mercado europeo, actuando sobre las empresas transnacionales y las cuestiones medioambientales, puede mejorarse. La regulación europea se puede aplicar a otros ámbitos que intentan mitigar las crecientes desigualdades a través del mercado desregulado, al tiempo que generan más ingresos para el presupuesto europeo, para apoyar las políticas sociales y más inversión en apoyo al asilo internamente.

Reflexionando sobre la posible cooperación entre la UE y ALC para fomentar estas cuestiones, en primer lugar, las cumbres UE-ALC podrían reactivarse anualmente, situando a los DDHH en la agenda bilateral. Además, las ONG de ambas regiones pueden impulsar el debate sobre los DDHH y el multiculturalismo en la agenda multilateral de la UE y fomentar soluciones para que ALC mejore los DDHH.

Teniendo en cuenta los desafíos comunes para el desarrollo de los DDHH en ALC y la UE, como la migración internacional, el marco normativo y las normas del MERCOSUR para la protección de los derechos de los niños migrantes y varias buenas prácticas legislativas sobre el asilo y las leyes de refugiados (Freier y Gauci 2020), podrían beneficiarse de los instrumentos jurídicos de la UE sobre migración internacional y viceversa. Según el ex Director de la Oficina del ACNUR para las Américas, “América Latina muestra las mejores leyes y la mayor generosidad para los refugiados del mundo” (Ercolano 2008). En 2009, el MERCOSUR creó el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos⁵² (IPPDH) “con el objetivo de brindar cooperación técnica y asistencia en la formulación, diseño, implementación y articulación de políticas públicas en materia de derechos humanos” a sus miembros. Uno de los ejes de trabajo del instituto es el respeto de los DDHH de los niños, por ejemplo los niños migrantes. El intercambio de prácticas jurídicas entre ambas regiones podría dar lugar a mejoras jurídicas mutuas y a la aplicación de los DDHH en esta cuestión específica.

52. Institute of Public Policies on Human Rights, in English.

Los programas regionales y birregionales de la UE pueden contribuir al desarrollo de los DDHH en ALC, ya que pueden mejorar las capacidades institucionales en el ciclo de diseño y gestión de políticas públicas en ALC, generando incentivos para el cambio y favoreciendo el intercambio de conocimientos de experiencias significativas y el aprendizaje mutuo entre las regiones. Programas como EUROsociAL+, EL PacCTO y EUROCLIMA+4 han “estado promoviendo nuevas asociaciones entre la UE y América Latina a través de herramientas de intercambio de conocimiento, aprendizaje entre pares, cooperación técnica pública y diálogo político, trabajando con administraciones públicas, redes institucionales y apoyando foros regionales, subregionales y birregionales” (Rollón y Altrogge 2019 apud Altrogge 2021). Estos programas pueden promover el diálogo sobre políticas, fomentar la adhesión a políticas conjuntas y fomentar la confianza entre las personas y las instituciones.

Sin embargo, la reciente reducción de la asignación presupuestaria para la región de América Latina y el Caribe en el marco financiero 2021-2027 de la UE puede ser un desafío, en conflicto con su compromiso de construir asociaciones basadas en valores compartidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Altrogge 2021). Esta disminución en los últimos años se debe a los cambios en las prioridades de la UE, a saber, el desafío interno de la gestión del asilo, como se ha visto anteriormente, pero la competencia fiscal derivada del instrumento Next Generation EU aprobado en 2020, puede ser de inspiración para aumentar los ingresos del presupuesto europeo en el futuro, para liberar dinero para este tipo de programas. Además, estos instrumentos fiscales predichos a nivel supranacional también pueden ser de inspiración para la cooperación entre el Mercosur y los países de ALC para crear una regulación del mercado transnacional, al tiempo que abordan problemas comunes, como el cambio climático y los monopolios de las empresas multinacionales, y financian un fondo común con el objetivo de los DDHH.

5. CONCLUSIÓN

Basándose en la presentación de la situación de los derechos humanos en la UE y ALC, este capítulo analizó las respuestas proporcionadas por ambas regiones a los desafíos globales para los DDHH, como la gran recesión de 2008, el aumento de la migración y la pandemia, y discutió si eran suficientes, proponiendo medidas prescriptivas para ambas regiones internamente y a través de la cooperación para fomentar el cumplimiento de los DDHH. En ALC, se destaca el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en la aplicación legal de los DDHH en la región, y de las ONG, después de los procesos de redemocratización. En la UE, el valor vinculante proporcionado a la CFREU fue determinante para tener un documento legal para hacer cumplir los DDHH.

Aunque esos procesos fueron un paso significativo, ya que institucionalizaron los proyectos de ley regionales de DDHH, concluimos que ambas regiones aún enfrentan desafíos legales y prácticos para cumplir con los DDHH. En ALC, se observa la permanencia de la violencia estructural, la pobreza y la pobreza extrema, la dureza policial, las malas prácticas de justicia penal y las condiciones carcelarias, las prácticas autoritarias, la violencia doméstica contra las mujeres, las amenazas a la libertad de expresión y la delincuencia, entre otros

problemas. Estas amenazas de DDHH se ven agravadas por el aumento de la migración y la pandemia de COVID-19. En Europa, aunque las amenazas estructurales a los DDHH no sean tan graves, las crisis recientes han puesto a prueba la capacidad institucional y política de la UE para cumplir la letra de la ley. Aunque algunas medidas han mitigado las violaciones de los DDHH, no son políticas eficaces para luchar contra las causas estructurales de las infracciones.

A pesar de este escenario, concluimos que ambas regiones tienen el potencial para el aprendizaje mutuo y la capitalización de políticas de antecedentes positivos y medidas políticas recientes para abordar las crisis. Cada región puede beneficiarse de las buenas prácticas de los demás teniendo en cuenta su experiencia para mejorar el cumplimiento interno de los DDHH, así como impulsar la discusión de los DDHH y el multiculturalismo en sus agendas multilaterales. ALC, problemas internos como las desigualdades sociales, los gobiernos militarizados, la represión política y el crimen organizado han afectado negativamente la cooperación con Europa en materia de DDHH, así como los desafíos internos del MERCOSUR y la pérdida de terreno político bajo la administración del presidente brasileño Jair Bolsonaro. Tanto el MERCOSUR como la UE deberían y podrían desempeñar un papel más importante en la elaboración de las políticas de derechos humanos y en el fomento de la cooperación multilateral en este ámbito.

6. REFERENCIAS

- Altrogge, T** (2021) A new cycle in Euro-Latin American cooperation. Documento de trabajo n.º 47 (enero de 2021). https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/05/DT_FC_47_en.pdf (consultado el 10 de febrero de 2022).
- Bigo, D.** (2014) The (In)Securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy-Border Guards/Police-database Analysts. *Security Dialogue*. 45 (3), pág. 209-225.
- Bliquet, J.** (2009) Federal elections: new turn in politics. *El Anunciante* (23 de octubre de 2009). <https://www.theadvertiser.com/online-edition/2001/Federal-election> (consultado el 24 de octubre de 2009).
- British Academy** (2021) The Covid Decade. Understanding the long-term societal impact of COVID-19. London: The British Academy.
- Brito, A.** (2006) As ditaduras da América Latina: Os casos do Chile e do Uruguai: Razão de ser dinâmicas de repressão. In: Rosas, F. y Oliveira, P. (eds.) (2006) *As ditaduras contemporâneas*. Lisboa: Colibri/Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, 113-154.
- Caichiolo, C.** (2017) The Mercosur experience and theories of regional integration. *Contexto Internacional*, 39: 117-134.
- Ceia, E.** (2013) A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o desen-

- volvimento da proteção dos Direitos Humanos no Brasil. R. EMERJ 16, no. 61: 113-152.
- EC** (European Commission) (1989) Community Charter of Fundamental Rights of Workers. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. ISBN 92-826-0975-8.
- CE** (2011). 2010 Informe sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- CE** (2020) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo pacto sobre migración y asilo. COM (2020) 609 final, Bruselas: Comisión Europea.
- Elliott, L., Inmam P. y Smith, H.** (2013) IMF admits: We failed to realise the damage austerity would do to Greece. The Guardian. Obtenido de <https://www.theguardian.com/business/2013/jun/05/imf-underestimated-damage-austerity-would-do-to-greece> (consultado el 25.02.2022).
- PE, CE y Consejo** (1977) Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la protección de los derechos fundamentales y del CEDH. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE). 27.04.1977 N.º C 103 [s.l.].
- PE** (1989) Declaración de Derechos Fundamentales. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n.º C 120/51.
- PE** (2020) Resolución sobre el impacto de las medidas contra la COVID-19 en la democracia, el estado de derecho y los derechos Fundamentales. P9_TA(2020) 0307. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Ercolano, C.** (2008) Refugiados: la Argentina, una tierra distante y atractiva. La Nación (21 de junio de 2008). <https://www.lanacion.com.ar/1023268-refugiados-la-argentina-una-tierra-distante-y-atractiva> (consultado el 20 de febrero de 2022).
- Eurostat** (2013). Tasa de desempleo de la zona del euro: 12,1%. Stat/13/126.
- Eurostat** (2019) Estadísticas de asilo. [En línea]. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_statistics . [Consultado el 20.02.2022].
- Fotaky, M.** (2019) A crisis of humanitarianism: refugees at the gates of Europe. International Journal of Health Policy Management 8(6): 321-324.
- FRA** (2010) Fundamental Rights. Challenges and Achievements in 2010. Viena: FRA.
- FRA** (2021) Fundamental Rights Report – 2021. Viena: FRA.

- Freier, L. y Gauci, J.** (2020) Refugee Rights Across Regions: A comparative overview of legislative good practices in Latin America and the EU. *Refugee Survey Quarterly* 39(3): 321-362.
- Hafetz, J.** (2002) Pretrial detention, human rights, and judicial reform in Latin America. *Fordham International LJ* 26: 1754.
- Harrington, A** (2012) Internalizing Human Rights in Latin America: The Role of the Inter-American Court of Human Rights System. *Temp. International & Comp. LJ* 26 (2012): 1.
- Hodson, D.** (2017) Eurozone governance in 2016: the Italian banking crisis, fiscal flexibility and Brexit (plus, plus, plus). *Journal of Common Market Studies* 55: 118-132.
- Hoffmann A.** (2015) At Last: Protection and Promotion of Human Rights by Mercosur. In: Börzel, T. y Hüllen, V. (eds.) (2015) *Governance Transfer by Regional Organizations*. Londres: Palgrave Macmillan, 3-21.
- Luchetti, J.** (2015) Political dialogue in South America: The role of South American nations union. In: Dosenrode, S. (ed.) (2015) *Limits to Regional Integration*. Nueva York: Routledge, 95-100.
- Méndez, J., y Mariezcurrena, J.** (2000) Human Rights in Latin America and the Caribbean: a regional perspective. Documento presentado al Informe sobre Desarrollo Humano (junio de 2000). <https://core.ac.uk/download/pdf/6248904.pdf> (consultado el 22 de febrero de 2022).
- Oxfam** (2013) A cautionary tale. 174 Oxfam Briefing Paper. Oxford: Oxfam.
- Parker, O. y Tsarouhas, D.** (2018) Causes and consequences of crisis in the Eurozone periphery. In: Parker, O. y Tsarouhas, D. (eds.) *Crisis in the Eurozone periphery. The political economies of Greece, Spain, Ireland and Portugal*. Londres: Palgrave, 1-27. Macmillan.
- Rollón, R. y Altrogge, J.** (2019): "La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina. ¿Qué hay de nuevo, viejo?. Documento de trabajo n.º 7 (julio de 2019). https://www.researchgate.net/profile/Marisa-Ramos-Rollon/publication/333528718_La_Cooperacion_Tecnica_Publica_en_los_nuevos_paradigmas_de_la_cooperacion_al_desarrollo_con_America_Latina_Que_hay_de_nuevo_viejo/links/607efcea907dcf667bb0f527/La-Cooperacion-Tecnica-Publica-en-los-nuevos-paradigmas-de-la-cooperacion-al-desarrollo-con-America-Latina-Que-hay-de-nuevo-viejo.pdf (consultado el 22 de febrero de 2022).
- Scherrer, A.** (2019) Victims of Trafficking in Hotspots. EPRS. [En línea]. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%28_2019%29631734&utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook. [Consultado el 16.03.2019].

- Sebastião, D.** (2019). Gregos e troianos. A política de asilo na União Europeia, entre a politização e os direitos humanos. In Camisão, I. y Brandão, A. P. (coord.) *O Estado da União Europeia: da(s) crise(s) à mudança?* S.L. Editora Petrony, 81-102.
- Sebastião, D.** (2021) Covid-19: Different economic crisis but the same paradigm of democratic deficit in the EU. *Politics and Governance*, 9(2), 252-264.
- Silveira, A.** (2018) Carta dos Direitos Fundamentais da UE. In Brandão, A. P., Coutinho, F. P, de Abreu, J. C, Camisão, I., *Enciclopédia da União Europeia*. Lisboa: Petrony.
- Sorj, B. y Martuccelli, D.** (2008) *The Latin American challenge: social cohesion and democracy*. Río de Janeiro: Centro Edelstein.
- Stockhammer, E.** (2016) Neoliberal Growth models, monetary union and the Euro crisis. A post-Keynesian perspective. *New Political Economy*. En línea: [http:// dx.doi.org/10.1080/13563467.2016.1115826](http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2016.1115826)
- Tharoor, I.** (2015) Hungary's Orban invokes Ottoman invasion to justify keeping refugees out. *Washingtonpost.com*[en línea] [https:// www.washingtonpost.com/news/world-views/wp/2015/09/04/hungarys-orban-invokes-ottoman-invasion-to-justify-keeping-refugees-out/](https://www.washingtonpost.com/news/world-views/wp/2015/09/04/hungarys-orban-invokes-ottoman-invasion-to-justify-keeping-refugees-out/) (Consultado el 20.02.2022)
- Uildriks, N.** (2009) Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America. In: Uildriks, N. (ed.) (2009). Plymouth: Lexington Books, 95-122.
- Valadas, C. y Sebastião, D.** (2019) O modelo social europeu em contínuo questionamento. Potencialidades e limites da política social da UE. In: Camisão I. y Brandão, A. P. (coord.), *O Estado da União Europeia: da(s) crise(s) à mudança?* S.L. Editora Petrony, 63-80.
- Williams, A.** (2015) Human Rights in the EU. In: Chalmers, D. y Arnull, A. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 249-270.
- Zaun, N.** (2018) States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System. *Journal of Common Market Studies*. 56(1), 44–62.

