



Unión Europea, América Latina y el Caribe: Un futuro de valores compartidos

Documento 3: Multilateralismo y
gobernanza global



Autora: María Fernanda Espinosa Garcés
Asesora de Club de Madrid

CONTENIDO

1. CONTEXTO	1
2. PASADO Y PRESENTE DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL	2
3. HACIA UNA REFLEXIÓN Y POSICIÓN COMPARTIDA SOBRE EL MULTILATERALISMO Y LA GOBERNANZA GLOBAL	6
3.1 SOBRE EL MULTILATERALISMO Y LA GOBERNANZA GLOBAL.....	6
3.2 SENTIDO DE LA URGENCIA	7
3.3 LA OPORTUNIDAD DE <i>NUESTRA AGENDA COMÚN</i> Y EL PROCESO HACIA LAS PRÓXIMAS CUMBRES DE LA ONU.....	9
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	10
4.1 DEFENSA Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA MULTILATERAL Y LA OPTIMIZACIÓN DE LA GOBERNANZA GLOBAL	10
4.2 POTENCIAR LA GOBERNANZA GLOBAL PARA LA SALUD.....	11
4.3 INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL PARA EL BENEFICIO MUTUO	11
4.4 COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, LA SUSTENTABILIDAD Y LA TRANSFORMACIÓN TECNOLÓGICA	12
4.5 DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COHESIÓN SOCIAL	12
4.6 CONSTRUCCIÓN CONJUNTA DE UNA NUEVA AGENDA DE PAZ.....	13
5. REFERENCIAS.....	13

Contexto

El futuro del diálogo y la cooperación birregional entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) se enmarca en un escenario internacional de crisis generalizadas financiera, climática, de seguridad y de desconfianza de la ciudadanía en la democracia y sus instituciones, incluyendo los organismos multilaterales. Además, la relación entre ambas regiones navega en un momento de transición y de realineamiento geopolítico que consolida un orden multipolar, con escenarios positivos para consolidar alianzas y afinidades, pero que también profundizan antiguos y nuevos conflictos que podrían representar un obstáculo para afianzar la cooperación birregional.

El conflicto en Ucrania, las tensiones entre China y Estados Unidos, el fortalecimiento de los BRICS¹, la crisis vinculada al aumento sostenido del costo de vida, los esfuerzos europeos por garantizar su seguridad energética, las medidas anti-inflacionarias como el incremento de las tasas de interés y, con certeza, la demora en implementar el Pacto Verde Europeo y sus compromisos en materia climática, ubican a la UE en una situación particularmente compleja² y de gran incertidumbre. Las alianzas internacionales, sus prioridades y posiciones en espacios multilaterales y la visión comunitaria sobre la gobernanza global estarán condicionadas por estos factores.

De igual manera, ALC no está pasando por su mejor momento. La primera década del siglo XXI vio un gran despegue de la región con mayor crecimiento, estabilidad democrática y autonomía internacional. Esto se debió, en gran medida, al incremento de los precios de materias primas

¹ En su última cumbre (XIV), celebrada el pasado mes de junio en Beijing, el Grupo integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, pasó un prueba importante al no ver afectada su unidad en un momento de alta polarización política entre la OTAN y Rusia (BRICS, 2022).

² El septiembre 2022, Europa registró un récord histórico del 10% de inflación, debido en parte al incremento del costo de los alimentos en un 11,8% y en 40,8% en el precio de la energía (Eurostat, 2022).

agrícolas, petroleras y mineras que constituyen mayoritariamente la oferta exportable de sus países. Este exceso de liquidez permitió potenciar la inversión pública en infraestructura y protección social. También fue la década en la que se estableció la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como espacios de concertación regional en temas vitales como la integración energética, defensa y seguridad, educación, alianzas extrarregionales, entre otros.

En contraste, en los últimos diez años, ALC ha vivido un profundo proceso de polarización, un debilitamiento de los esfuerzos de integración, un progresivo deterioro del Sistema Interamericano y de todos los espacios regionales y subregionales de concertación y construcción de acuerdos³.

En su más reciente Informe Regional de Desarrollo Humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que ALC es la región más violenta del planeta y los países de ALC son más desiguales en comparación a otras regiones como incluso el África Subsahariana. Por otra parte, los indicadores sociales de países latinoamericanos y caribeños presentan un menor desempeño frente al esperado para sus niveles de ingreso promedio (PNUD, 2021). Las desigualdades se reflejan también en una baja productividad y baja competitividad. Evidentemente, la relación entre desigualdad y bajo crecimiento es un acelerador del descontento social y la erosión de la cohesión social.

El costo de la polarización y la fragmentación de ALC ha sido alto ya que la región ha perdido relevancia y tracción como actor e interlocutor en los escenarios globales. Eso se refleja en el debilitamiento de las relaciones y el diálogo con actores extrarregionales, particularmente con Europa.

Los elementos presentados condicionan el panorama actual y futuro de la relación estratégica birregional en los espacios multilaterales en los que interactúan como bloques regionales y subregionales, pero también como Estados individuales. De igual forma, esta breve descripción de la complejidad interna en ambas regiones nos revela los factores determinantes de la visión y prioridades que ALC y la UE tendrán con respecto a los temas de la agenda multilateral.

1. Pasado y presente de la relación birregional

La relación entre ALC y la UE refleja una diversidad de intereses, puntos de convergencia y posiciones compartidas, pero también expresa diferencias, marcadas por necesidades y aspiraciones distintas. Se trata de una historia de cooperación, con avances y retrocesos⁴, marcada por las dinámicas políticas particulares de ambas regiones, por su grado de desarrollo social, industrial y económico, las riquezas naturales y sus propias vulnerabilidades. También están condicionadas por el nivel de institucionalidad de sus procesos de integración regional.

³ A partir del 2015, la región vivió una profunda polarización política que ha tenido como uno de sus principales escenarios de confrontación la Organización de Estados Americanos (OEA) y como signos políticos representativos el surgimiento del Grupo de Lima (agosto de 2017), el anuncio de la suspensión de su participación en UNASUR de Perú, Colombia, Brasil, Argentina, Chile y Paraguay (abril de 2018) y la iniciativa de sustitución de esta organización impulsada por Colombia y Chile, denominada PROSUR (enero de 2019).

⁴ El estancamiento de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC desde el año 2015 y la paralización de acuerdos comerciales podrían interpretarse como retrocesos en las relaciones.

Por el lado europeo, además de los efectos de la salida del Reino Unido, la UE tiene otros retos políticos internos que podrían condicionar las relaciones birregionales. Las exigencias de estándares sociales y ambientales para ratificar acuerdos comerciales, así como la consolidación de gobiernos (Hungría, Italia) que no compartirían necesariamente algunos patrones comunitarios, serían algunos de los factores condicionantes de la relación birregional y que podrían marcar, además, la agenda multilateral del bloque europeo. La guerra en Ucrania constituye otro elemento determinante de las prioridades multilaterales del bloque, por su impacto económico y humanitario directo en esta región. A ello se suma la incertidumbre del desarrollo futuro del conflicto y de las consecuencias de mediano y largo plazo que este traería a la región.

El conflicto en suelo europeo está transformando las políticas ambientales y energéticas de la Unión que había ocupado un liderazgo destacado en el plano multilateral en la promoción de energías limpias, en la lucha en contra de la degradación ambiental y el cambio climático. Al impacto de este conflicto en el medio ambiente se sumaría una desaceleración en el cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

A pesar de estos factores, la UE juega un papel importante en el sistema internacional debido a su influencia económica y política. El apoyo de los países europeos a las instituciones internacionales y sus programas de cooperación internacional han convertido al bloque en un socio natural y estratégico en el espacio multilateral para los países en desarrollo, en especial para ALC.

La institucionalidad europea es un factor que facilita la construcción de una alianza estratégica birregional en el plano multilateral. Existen claros lineamientos de política exterior relacionados con ALC y con los organismos multilaterales. El Artículo 21 del Tratado de la UE establece los principios que rigen la acción de la Unión a nivel internacional (European Union, 2016b). Por otra parte, la Estrategia Global 2016 define como prioridad regional promover un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio clave y la ONU en su núcleo (European Union, 2016a).

Por otra parte, la UE ha avanzado en un proceso de integración sostenido e incremental desde la posguerra hasta el Tratado Constitutivo de Lisboa en 2007 (European Union, 2007), lo cual facilita su actuación en bloque a pesar de las divergencias internas.

En ALC, el proceso de integración regional y su institucionalización tiene otras características y se encuentra en un momento de desarrollo distinto. No se puede hablar de una curva predecible y progresiva de integración, sino más bien de procesos no lineales, ni unívocos, con acento en una serie de iniciativas y espacios subregionales, como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN) o UNASUR.

Con la creación de la CELAC en 2010, se establece un espacio de integración prometedor pues por primera vez se unía la América Latina Hispano y Luso con la Anglóparlante. Se gestó una plataforma para la concertación política, la coordinación en temas globales y el diálogo con otras regiones y países. Sin embargo, en estos 12 años, la CELAC pasó de ser un espacio promisorio y dinámico, a una instancia prácticamente disfuncional y marcada por la polarización política y las divergencias internas, perdiendo tracción y legitimidad. Hay que señalar que, de acuerdo con sus

estatutos, las decisiones en la CELAC se toman por consenso y eso limita su capacidad de toma de decisiones en una situación de alta conflictividad interna.

Sin embargo, se debe reconocer que durante la Presidencia Pro Tempore (PPT) de México en el período 2020-2022, la CELAC retomó fuerza y articuló su trabajo en temas específicos de interés común y no en el diálogo político (CELAC, 2021). Un ejemplo fue la creación del Plan de Autosuficiencia Sanitaria como respuesta a la pandemia del COVID-19 (CEPAL - CELAC, 2021), o las iniciativas de lucha contra la corrupción, la cooperación en ciencia y tecnología, entre otras.

En septiembre de 2021, México organizó una Cumbre de la CELAC luego de cinco años de pausa, donde se llegó a acuerdos sobre temas como la cooperación aeroespacial y aeronáutica, ciencia y tecnología y la participación de la Comunidad con una sola voz en ciertos espacios multilaterales. A dicha Cumbre acudió el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, representando un gesto de acercamiento y renovado interés de la UE en la región.

Desde el 2022, Argentina ostenta la PPT de la CELAC y le ha dado un impulso adicional. Buenos Aires organiza una reunión Ministerial CELAC-UE en octubre 2022 y una Cumbre Presidencial con la Unión Europea en la segunda mitad del 2023, con el objetivo de relanzar la relación y el diálogo birregional.

Aún cuando no se ha desarrollado una nueva cumbre birregional al más alto nivel, el seguimiento al mecanismo de coordinación CELAC-UE ha continuado alrededor de la Reunión de Altos Funcionarios y tres espacios institucionalizados: 1) el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas, 2) el Diálogo Estructurado en Migraciones y 3) el Diálogo Estructurado sobre Investigación e Innovación.

De igual forma, las relaciones políticas y comerciales bilaterales (UE – países individuales) y multilaterales (EU y grupos subregionales de integración) han continuado y se han profundizado.

En todo caso, la Declaración Política, la Declaración Final de la Cumbre del 2015 y el Plan de Acción, constituyen un marco de referencia que guía las relaciones birregionales hasta hoy (Unión Europea, 2015). En cuanto al seguimiento de estos acuerdos, del lado europeo, la maquinaria institucional comunitaria ha asumido ese rol. Sin embargo, es claro que la falta de mecanismos de monitoreo y seguimiento desde la CELAC no permiten verificar el nivel de cumplimiento de estos acuerdos por su débil institucionalidad.

De hecho, una de las debilidades de la CELAC radica en que la PPT carece de un secretariado que brinde respaldo a su gestión para garantizar el seguimiento a la implementación de acuerdos y el mantenimiento de la memoria institucional. Si bien han transcurrido 23 años desde la primera cumbre birregional (1999) y siete desde la última, se observa que la mayoría de los aspectos negociados y acordados hasta el año 2015 aún continúan vigentes.

En conclusión, se puede señalar que la relación birregional cuenta con un marco histórico, cultural, político y económico propicio para dar un salto cualitativo. Sin embargo, deberán definirse los alcances de la relación, en función de un nuevo paradigma, de acuerdo con las actuales condiciones geopolíticas regionales e internacionales, y de las visiones y prioridades que guían la política exterior de los respectivos bloques y sus Estados miembros.

En resumen, las dos regiones cuentan con al menos tres tipos de instrumentos acordados para construir y guiar su relación estratégica en el plano multilateral: los acuerdos UE-CELAC de la cumbre de Bruselas del 2015, los suscritos entre bloques subregionales y los acuerdos multilaterales alcanzados en el marco de las Naciones Unidas.

Por las razones antes descritas, el estado de la relación birregional se podría describir como de letargo y es claro que requiere una fuerte revitalización. Para ello, se debe recurrir y utilizar al acervo del pasado, pero principalmente se debe construir una nueva carta de navegación en base a los escenarios geopolíticos y las múltiples crisis actuales.

Para construir un nuevo momento en la relación entre ambas regiones es necesario precisar sus factores determinantes. Para efectos de este análisis y como punto de partida, se proponen 4 factores indicativos:

- i. **Integración económica en marcha.** La UE tiene acuerdos comerciales con 27 de los 33 países de LAC. Los Acuerdos de Asociación con Chile, México y el Mercosur aun no han finalizado, pero se encuentran en proceso de negociación. El seguimiento e implementación satisfactoria, para ambas partes, de estos acuerdos y la concreción de los pendientes, constituyen factores determinantes de la cooperación económica y comercial birregional.
- ii. **Balanza comercial favorable para Europa.** En 2021, más del 11% de importaciones de ALC procedieron de Europa y solo el 2% de las importaciones europeas tienen origen en ALC (ITC, 2021). Sin embargo, cabe resaltar que el comercio de ALC con China ha incrementado 26 veces entre el 2000 y el 2021 (World Economic Forum, 2021) lo cual ha disminuido la participación de mercados tradicionales como los europeos en las exportaciones e importaciones de la región.
- iii. **Alto valor de los activos de ALC a escala global.** La relación birregional no puede circunscribirse únicamente a los intereses comerciales y resulta primordial reconocer y reafirmar el alto valor de los activos geoestratégicos, ambientales y geológicos de ALC. La región cuenta con un tercio de las reservas de agua dulce de todo el mundo, una quinta parte de los bosques naturales y el 12% de los suelos cultivables a nivel global. También están seis de los 17 países megadiversos del mundo y ecosistemas de importancia climática global, como el Amazonas. De igual forma, la región es particularmente crucial para satisfacer la demanda de minerales críticos como el litio, cobalto y níquel (Purdy & Castillo, 2022).

ALC cuenta con subregiones, países y ecosistemas cuya riqueza natural y ubicación geográfica representan un alto valor geopolítico para los desafíos globales actuales y futuros. Y quizá su mayor activo geopolítico y que le otorga un alto valor moral, es ser una región libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva. Es la única región del mundo que en la actualidad no es protagonista de conflictos o controversias que puedan desembocar en una confrontación bélica entre países y que ponga en riesgo la paz y la seguridad internacional. Estas condiciones dotan a ALC de un potencial rol de puente y mediación en situaciones de tensión y conflicto internacional.

- iv. **Matriz cultural común.** La herencia colonial y de la migración europea de los siglos posteriores, dejó como resultado una población mestiza y euro descendiente mayoritaria, pero enriquecida culturalmente por la cosmovisión y tradiciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Este sincretismo cultural ha dado como resultado una identidad latinoamericana y caribeña aún en construcción, pero fundamentalmente marcada por la cultura occidental de la cual heredó idiomas, religiones y costumbres que representan factores favorables para la relación birregional. Sin embargo, a pesar de tener una raíz común en la cultura occidental, reflejado incluso en legislaciones, sistemas políticos y tradiciones, debemos tener presente que ALC y EU no son bloques homogéneos en la forma de enfrentar algunos desafíos globales y sus respuestas multilaterales.

Estos son algunos de los factores que ciertamente condicionan el panorama actual y futuro de la relación ALC-UE en los espacios multilaterales. De igual forma, son también aspectos que determinan la visión que ambas regiones tienen sobre el futuro, las prioridades y la dirección de los procesos de reforma del sistema multilateral, concretamente, las iniciativas en torno a la reforma de las Naciones Unidas.

2. Hacia una reflexión y posición compartida sobre el multilateralismo y la gobernanza global

3.1 Sobre el multilateralismo y la gobernanza global

La cooperación entre tres o más Estados para enfrentar desafíos comunes se define como una acción multilateral. La coordinación de acciones concertadas para resolver temas de preocupación colectiva de esos tres o más Estados conlleva un proceso, a veces complejo, de diálogo y negociación intergubernamental. La complejidad radica en la conciliación de las preferencias de los actores y en determinar el punto de equilibrio de beneficio mutuo. En el caso de ALC y la UE, la búsqueda del punto de equilibrio para una agenda y estrategia común multilateral tendría más aspectos favorables que obstáculos para una relación estratégica fluida.

Por ejemplo, los acuerdos alcanzados en Bruselas en el 2015, que tienen un enfoque altamente cargado en favor de la institucionalidad del multilateralismo, especialmente las Naciones Unidas, representan una visión común que no estaría en discusión. Sin embargo, un punto no necesariamente de encuentro sería el idealismo con el que pretende operar la política exterior de la UE, el cual podría encontrar obstáculos de coordinación con ALC, por el pragmatismo y realismo de la política de sus Estados. Por ejemplo, en sus demandas de democratización y derechos humanos, desde la perspectiva europea.

En 2014, el Comité de Políticas de Desarrollo definió la gobernanza mundial como el conjunto de instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas, a través de las cuales los Estados y sus ciudadanos intentan aportar más previsibilidad, estabilidad y orden a sus respuestas a los retos transnacionales (United Nations, 2014). El Comité señala que una gobernanza mundial eficaz sólo puede lograrse con una cooperación internacional efectiva. El reporte de la Comisión sobre la Gobernanza Global también recoge este enfoque y brinda mayores elementos de guía para

comprender el alcance de este concepto, desde la perspectiva multilateral (Commission on Global Governance, 1995).

En los últimos años surgieron iniciativas dirigidas a destacar la importancia del multilateralismo y contrarrestar el auge del unilateralismo y el nacionalismo. En diciembre de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 24 de abril como el Día Internacional del Multilateralismo y la Diplomacia para la Paz. Esta decisión fue promovida por el Movimiento de Países No Alineados. Seguidamente, en abril de 2019, Francia y Alemania anunciaron su iniciativa en defensa del multilateralismo. Más recientemente, en septiembre de 2021, varios países, incluyendo a China y Rusia, anunciaron la conformación de un Grupo de Amigos de la Carta de la ONU. Todo esto indica que, frente a una coyuntura discursiva de cuestionamiento a la eficacia del multilateralismo, surgen iniciativas, desde distintos bloques y campos, en su defensa, lo que puede ser visto como un signo positivo.

Los mecanismos de diálogo, construcción de consenso y el resultado de la cooperación se manifiestan a través de la diplomacia multilateral, que es un tipo bien particular de las diplomacias. En este proceso, debemos reconocer que los actores individuales están marcados y se debaten entre el dilema del interés particular de sus Estados y los intereses colectivos globales. Estas acciones diplomáticas y su intensidad están marcadas por la coyuntura internacional. Un ejemplo de ello ha sido el resurgimiento de la diplomacia de la salud global, a propósito de la pandemia del COVID-19. Lo anterior se señala para tener presente que ambos bloques regionales pueden conformar importantes contingentes de individuos para impulsar la diplomacia ambiental, climática, de la salud global, cultural, por la igualdad y por los derechos humanos, para citar temas en los cuales podría existir una coincidencia y agenda estratégica multilateral común.

Vivimos en un mundo cada vez más polarizado, más fragmentado y con más conflictos y problemas que resolver, desde el hambre a las crisis humanitarias, desde el cambio climático al terrorismo. Ambas regiones comparten una visión común en defensa del multilateralismo y deberían identificar posiciones comunes.

Para hacer frente a los cuestionamientos, la respuesta tiene que ser más multilateralismo, más cooperación. Para hacer frente a la desconfianza, la respuesta debe ser más eficacia y más transparencia. Para hacer frente a la violencia, la respuesta debería ser más diplomacia y más diálogo. Para hacer frente al unilateralismo, la respuesta birregional debería ser más solidaridad y una mayor acción colectiva.

3.2 Sentido de la urgencia

La frase “el multilateralismo está en crisis” se ha convertido en un mantra en los foros internacionales y en los debates académicos. También sabemos que, a pesar de la existencia de numerosas instituciones multilaterales internacionales, regionales y subregionales, la opinión pública asocia el término multilateralismo con las Naciones Unidas.

Sin embargo, ¿qué queremos decir con la crisis del multilateralismo? Significa que el andamiaje institucional -que se creó después de la Segunda Guerra Mundial para proteger a la humanidad contra el flagelo de la guerra y otras amenazas para la seguridad humana como el hambre, las

pandemias y las violaciones de los derechos humanos- es obsoleto y no ha sido capaz de adaptarse a los retos globales y al nuevo orden mundial.

Uno de los principales desafíos para los defensores del multilateralismo y su rol central para la gobernanza global, radica en reformular la narrativa de una supuesta falla sistemática o total del multilateralismo y encontrar soluciones innovadoras a los actuales desafíos globales. La arquitectura multilateral está hecha por individuos, hombres y mujeres, y el rejuvenecimiento que necesita sólo puede ser un esfuerzo humano colectivo. Pero para ello se requiere de la acción estatal. Son los Estados los actores principales en el espacio multilateral.

Por ello, necesitamos las alternativas y la voluntad política ahora. El mundo atraviesa tiempos muy convulsos, marcados por crisis múltiples e interconectadas, que abarcan desde una pandemia con efectos globales y devastadores, una emergencia climática y asombrosas desigualdades alimentadas por un gran colapso económico y, más recientemente, por el conflicto armado en Europa que ha transformado la geopolítica internacional.

Este momento crítico coincide con un complejo proceso de redistribución del poder y el resurgimiento de algunas fricciones latentes, nuevas y viejas, entre China y Estados Unidos, Rusia y Occidente, y nuevos alineamientos y configuraciones de poder dentro de los BRICs. Algunos dicen que estas tensiones han unido a Europa y a su Unión. La confluencia de estos elementos está ejerciendo una importante presión sobre nuestro sistema de gobernanza mundial y poniendo en cuestión la capacidad de la arquitectura multilateral para articular la acción colectiva, así como para proporcionar y salvaguardar bienes públicos globales como la paz y la seguridad, la salud o un clima estable.

Esta coyuntura política internacional es la que mejor refleja la descripción del periodo de entreguerras en palabras de Antonio Gramsci: "La crisis consiste precisamente en que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno aparece una gran variedad de síntomas mórbidos".

Siguiendo las lecciones de la historia, si queremos evitar los síntomas mórbidos que tomaron la forma del fascismo, el nazismo y el totalitarismo en el pasado, tenemos que transformar y ajustar nuestro sistema multilateral a las nuevas realidades políticas. Se trata de volver a los fundamentos, recordando la Carta de la ONU y sus tres pilares de derechos humanos, desarrollo y paz, y seguridad. También debemos dotarle de las herramientas necesarias para hacer frente a los nuevos escenarios y desafíos, de modo que pueda dar respuestas a las necesidades de la gente sobre el terreno.

La integración y las estrategias regionales para enfrentar desafíos comunes han sido parte de la transformación del sistema multilateral en los últimos casi 80 años. La identificación de puntos de coincidencia basados en historia e intereses comunes de dos bloques regionales es parte de esa transformación de la gobernanza global. Y esta integración regional cuenta con un marco de referencia y guía en los principios constitutivos (la Carta) y en el andamiaje normativo y de acuerdos multilaterales que se derivan de las Naciones Unidas, como principal organización multilateral.

Una herramienta central fruto de la cooperación internacional que se gestó en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, particularmente, en su Asamblea General, fueron las Metas de Desarrollo del Milenio, y ahora la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este instrumento, al igual que los programas de acción producto de las grandes conferencias internacionales, las convenciones, pactos y resoluciones de este organismo multilateral, constituyen la carta de navegación para la gobernabilidad global y la respuesta a problemas globales comunes. Estos instrumentos son también elementos centrales para la formulación de la carta de navegación de una estrategia birregional multilateral.

El sentido de urgencia está referido a enfrentar con rapidez y responsabilidad los desafíos actuales y futuros. El multilateralismo es la herramienta no solo para responder a las crisis presentes sino para conservar y administrar para generaciones actuales y futuras nuestros bienes comunes, como la atmósfera, el espacio exterior, los océanos que están fuera de las jurisdicciones nacionales, entre otros.

3.3 La oportunidad de *Nuestra Agenda Común* y el proceso hacia las próximas cumbres de la ONU

En estos tiempos de incertidumbre y cambio constante, también se ha visto un fascinante proceso de reinención y creatividad y un nuevo impulso para la reforma de las Naciones Unidas.

En septiembre de 2021, el Secretario General Antonio Guterres lanzó el informe *Nuestra Agenda Común* (OCA, por sus siglas en inglés) (Naciones Unidas, 2021). Este documento fue el resultado de un amplio proceso de consulta guiado por la Declaración Política adoptada con motivo del 75° aniversario de las Naciones Unidas. Nuestra Agenda Común es un plan para fortalecer a las Naciones Unidas bajo los principios de inclusión, justicia intergeneracional y multilateralismo en red. Tiene tres objetivos principales.

En primer lugar, pretende acelerar la aplicación de los acuerdos existentes, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el Acuerdo de París.

En segundo lugar, la OCA pretende democratizar la gobernanza mundial mediante una mayor participación de la sociedad civil, las mujeres y los jóvenes en la toma de decisiones. Presta especial atención a los derechos de las generaciones futuras a heredar un planeta sano y un clima estable y pone énfasis en democratizar la toma de decisiones. Además, este informe motiva a luchar contra la desinformación y la necesidad de fomentar un consenso compartido y basado en la evidencia en torno a los hechos, la ciencia y el conocimiento.

En tercer lugar, Nuestra Agenda Común apuesta por alcanzar la igualdad de género mediante la plena realización de la igualdad de derechos, la participación de las mujeres en todas las esferas y en todos los niveles de la toma de decisiones, la inclusión económica de las mujeres y la erradicación de la violencia de género.

Para adaptar la ONU a los retos actuales, Nuestra Agenda Común ofrece más de noventa recomendaciones que van desde reformas internas, administrativas y de gestión hasta la celebración de tres Cumbres Mundiales consecutivas, una sobre Educación que se llevó a cabo en

septiembre de 2022, la Cumbre del Futuro en 2024 y la Cumbre Social en 2025. Ambas regiones podrían articular posiciones alrededor de estas recomendaciones y cumbres, en cuyos objetivos y resultados esperados encontrarán muchas coincidencias que ayudarán a fortalecer la cooperación multilateral birregional.

3. Conclusiones y recomendaciones

Se puede concluir que las condiciones para revitalizar el diálogo y la concertación entre La Unión Europea y ALC son favorables. A pesar de la diversidad y divergencias al interior de los dos bloques y entre las dos regiones, son mayores las afinidades, coincidencias y beneficios para ambas partes.

Relanzar el diálogo y la cooperación birregional en el campo multilateral, requiere el fortalecimiento de medidas de confianza mutua, que la relación sea predecible, tenga continuidad y una hoja de ruta clara de las alianzas en los temas de interés común. La cooperación birregional no puede ser rutinaria, sino un espacio permanente de construcción de acuerdos y alianzas en temas de interés mutuo en la agenda multilateral.

En el futuro inmediato, la reunión de Ministros y Ministras de Exteriores CELAC-UE, que se celebrará el 27 de octubre próximo en Buenos Aires, será el inicio de un nuevo momento y la oportunidad de establecer el marco para retomar las cumbres birregionales, iniciativa impulsada tanto por Argentina como por España, quien propone la celebración de una Cumbre durante su Presidencia de la UE en la segunda mitad del próximo año. La reunión ministerial, tercera de su tipo, se llevará a cabo bajo los auspicios de Argentina en su calidad de PPT de la CELAC.

El fortalecimiento del diálogo birregional debe ser horizontal, pragmático, con resultados, y pueden afinarse en temas concretos de la agenda y las prioridades que ya han sido establecidas en el pasado, especialmente en la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre de Bruselas del 2015 y en el informe y recomendaciones de la CEPAL sobre las relaciones birregionales, publicado en el año 2018 (CEPAL, 2018). Además, debe guiarse e incluir temas de actualidad y urgencia en el marco del fortalecimiento del multilateralismo y los procesos de reforma de las Naciones Unidas, y muy especialmente, en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Lo anterior constituiría el marco general de referencia para una agenda birregional consistente y sólida en el campo multilateral. Sin embargo, es necesario identificar las áreas estratégicas en las que se puede afinar el diálogo birregional para relanzar las relaciones en consonancia con los desafíos actuales. En este sentido, a continuación, se proponen algunas áreas para establecer esta agenda mínima de cooperación multilateral, considerando la coyuntura y desafíos actuales para el fortalecimiento de la gobernanza global. Por supuesto, no es una lista exhaustiva y recoge varios de los temas tradicionales y nuevos ámbitos de cooperación y construcción de alianzas.

4.1 Defensa y fortalecimiento del sistema multilateral y la optimización de la gobernanza global

i. El apoyo al multilateralismo. A partir de la experiencia y utilizando el acervo de dos iniciativas aun en marcha. La primera, es la Alianza por el Multilateralismo iniciada por Alemania y Francia en el 2019 (Alliance for Multilateralism, 2019), en un llamado al respeto por el derecho internacional y a la modernización de las instituciones globales. La segunda, es una iniciativa de España y Suecia denominada Juntos por un Multilateralismo Reforzado (la Moncloa, 2020) que se gesta en el 2020, a propósito del aniversario setenta y cinco de las Naciones Unidas, haciendo un llamado a fortalecer a las Naciones Unidas y a implementar la Declaración Política adoptada por todos los Estados miembros de la ONU en ocasión del 75º aniversario. Ambas iniciativas deberían consolidarse en una posición común birregional, en un momento vital en la reforma de las Naciones Unidas y la implementación de *Nuestra Agenda Común* que constituye el marco de referencia para la reforma.

ii. Un acuerdo para lograr resultados concretos y transformadores en la secuencia de Cumbres de las Naciones Unidas durante los próximos tres años: La Cumbre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (septiembre 2023), la Cumbre del Futuro (septiembre de 2024) y la Cumbre Social Mundial, prevista para el 2025.

4.2 Potenciar la Gobernanza Global para la Salud

i. La necesidad de fortalecer la autoridad y la suficiencia financiera de la Organización Mundial de la Salud para enfrentar y responder a futuras pandemias.

ii. Posiciones concertadas en torno a la reforma de la gobernanza global en materia de salud, incluyendo el nuevo Acuerdo sobre Prevención, Preparación y Respuesta frente a las Pandemias y la Revisión Exhaustiva de la Regulaciones Internacionales sobre la Salud.

iii. Comprometer cooperación, transferencia de tecnología y capacidades a los países de ALC para fortalecer sus sistemas de salud y garantizar el cumplimiento de los compromisos en cobertura universal y atención primaria.

iv. Apoyo a la implementación del Plan de Autosuficiencia Sanitaria de ALC para fortalecer el desarrollo y producción de vacunas, medicamentos y equipos, coordinar y homologar normas y protocolos sanitarios, entre otros aspectos.

4.3 Integración económica y comercial para el beneficio mutuo

La cooperación birregional debe ir más allá de la balanza comercial entre los dos bloques. Existen varios temas que pueden dinamizar las relaciones birregionales.

i. Avanzar en la implementación de los tres pilares de los Acuerdos de manera más equilibrada en materia de comercio, cooperación y desarrollo sostenible.

ii. Potenciar inversiones de calidad de ambas regiones que fomenten la transferencia de tecnologías, la generación de capacidades, potencien el empleo y tengan un bajo impacto ambiental y climático.

- iii. Potenciar inversiones en ALC en infraestructura “habilitante para el cambio estructural”⁵.
- iv. Apoyo de la UE en los esfuerzos para edificar una nueva arquitectura financiera basada en la reforma de instituciones financieras internacionales, para que se adapten a los nuevos retos macroeconómicos de los países de ALC y otros países en desarrollo.
- v. Acuerdo de las dos regiones para la realización de una nueva Conferencia de Financiación para el Desarrollo que evalúe y actualice los compromisos del Plan de Acción de Addis Ababa.
- vi. Apoyo a ALC en estrategias de alivio y reestructuración de la deuda externa, a través de mecanismos innovadores como los canjes de deuda por acción climática.

4.4 Cooperación para el desarrollo, la sustentabilidad y la transformación tecnológica

- i. Una alianza por la cooperación para acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de compromisos de financiación para el desarrollo, fortalecimiento institucional y de capacidades.
- ii. Asociación estratégica para cerrar la brecha digital en ALC en el marco del nuevo Pacto Digital Global que avanza las Naciones Unidas.
- iii. Cooperación para el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales.
- iv. Acuerdos en materia de cambio climático y apoyo para la transición energética en LAC y cumplir con los compromisos de financiamiento climático, incluyendo los aportes al Fondo Verde Climático, con un mayor equilibrio entre recursos destinados a mitigación y adaptación.

4.5 Defensa de los derechos humanos y la cohesión social

Las dos regiones comparten el compromiso con la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la cohesión social y la construcción de sociedades pacíficas y democráticas

- i. Acuerdos en la agenda multilateral sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género, para combatir todas las formas de violencia y discriminación, promover el empoderamiento económico y la participación política de las mujeres.
- ii. Una alianza por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la participación activa en la Década de las Lenguas Indígenas y el Decenio Internacional para los Afrodescendientes.

⁵ De acuerdo al término empleado en el informe de la CEPAL, 2018, que se refiere a las inversiones en transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento.

iii. La migración es un tema central en la relación birregional. Se debe avanzar una estrategia de prevención de la migración forzada y establecer acuerdos que se guíen por los Pactos sobre Migración y sobre Refugio de las Naciones Unidas

iv. Fortalecer y ampliar la participación y la voz de la sociedad civil, tanto en los procesos de diálogo y la construcción de acuerdos birregionales en materia multilateral como en los procesos de negociación intergubernamental en el marco de las Naciones Unidas.

4.6 Construcción conjunta de una Nueva Agenda de Paz

Nuestra Agenda Común prevé la construcción de una Nueva Agenda de Paz, que es hoy quizás más necesaria que nunca. El mundo vive una escalada de conflictos, de violencia armada, un riesgo nuclear real y una guerra en Europa con graves consecuencias, no solo para los países europeos, sino para todo mundo en desarrollo. La triple crisis de energía, alimentos y financiera ha tenido efectos devastadores también para los países de renta media, incluyendo a ALC. Esta Nueva Agenda de Paz puede ser un punto importante de convergencia y acuerdos birregionales y estar enmarcada en un enfoque preventivo, con énfasis en la consolidación de la paz y en la construcción de una cultura de paz.

4. Referencias

- Alliance for Multilateralism. (2019). *Alliance for Multilateralism*. <https://multilateralism.org/fr/BRICS>. (2022, junio 23). *XIV BRICS Summit Beijing Declaration*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202206/t20220623_10709037.html
- CELAC. (2021). *Presidencia Pro Tempore de México en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC*. <https://portales.sre.gob.mx/ppt-celac/es/>
- CEPAL. (2018). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe. Estrategias Convergentes y Sostenibles Ante la Coyuntura Global*. www.cepal.org/es/suscripciones
- CEPAL - CELAC. (2021). *Lineamientos y Propuestas para un Plan de Autosuficiencia Sanitaria para América Latina y el Caribe*. www.cepal.org/apps
- Commission on Global Governance. (1995). *Global Governance. Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*. <https://archive.org/details/cmmn-on-global-governance-our-global-neighborhood-1995/mode/2up>
- European Union. (2007, diciembre 17). *EUR-Lex Access to European Union Law. Tratado de Lisboa*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>
- European Union. (2016a). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. European Union.
- European Union. (2016b, junio 7). *EUR-Lex Access to European Union Law. Art. 21 Tratado de la Unión Europea*. European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016M021>
- Eurostat. (2022). *Flash Estimate - September 2022*.
- la Moncloa. (2020, noviembre 10). *Declaración Conjunta España - Suecia «Juntos por un Multilateralismo Reforzado con motivo de la Declaración del 75º Aniversario de las*

- Naciones Unidas*».
<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/101120-sanchez-onu.aspx>
- Naciones Unidas. (2021). *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*.
- PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, «Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe»*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>
- Purdy, C., & Castillo, R. (2022). *The Future of Mining in Latin America Critical Minerals and the Global Energy Transition*.
- Unión Europea. (2015). *Documentos Adoptados en la Cumbre UE-CELAC, Bruselas, 2015*. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>
- United Nations. (2014). *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*.