

IDEAS PARA UN «NUEVO MODELO POSIBLE» EN LA COOPERACIÓN ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Perspectivas desde el diálogo birregional

Ana Paula García Erramuspe
Noviembre 2024

FES SINDICAL

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Este *policy briefing* recoge los principales puntos de la discusión que tuvo lugar entre dirigentes y dirigentas de sindicatos y partidos políticos progresistas de Europa y América Latina y el Caribe (ALC) en el marco del proyecto «Reorganización del comercio mundial y las cadenas de valor», promovido por la Fundación Friedrich Ebert (FES) y la Federación Alemana de Sindicatos (DGB).

RESUMEN

Principios de la cooperación. Se reconoce un contexto de debilitamiento de la democracia que tiene estrecha relación con las políticas neoliberales. En ese sentido, la creación de empleo digno aparece como un elemento central para la salvación de los sistemas democráticos y el sindicalismo se postula como «la última barrera contra el neoliberalismo». En este marco, el valor distintivo que otorgaría ventaja a la Unión Europea (UE) en el marco de la competencia con otros socios puede ser el sostenimiento de determinados principios de la cooperación: la promoción de un comercio justo, la centralidad del empleo, el favorecimiento del diálogo social. El valor agregado está en cooperar con una «Europa social», democrática, que defiende la paz, el empleo decente, los derechos humanos —y que exija lo mismo a sus corporaciones activas en ALC—. En el marco de una política de no alineamiento activo, una Europa fuerte y autónoma es muy importante para América Latina.

Oportunidad para una nueva etapa de la cooperación birregional. En este contexto, se reconoce un momento de oportunidad para iniciar una nueva etapa en la relación entre Europa y ALC. Esta etapa podría tener distintos grados: 1) alguna forma de reparación de las desigualdades históricas para ALC; 2) alguna forma *win-win* en que ambas regiones obtengan beneficios (sector energético); 3) alguna forma de cooperación en áreas donde ninguna de las dos regiones tenga acumulado (inteligencia artificial, economía de plataformas).

Reequilibrar una relación históricamente asimétrica. La discusión de un «nuevo modelo posible» de cooperación entre ALC y Europa abre la oportunidad de comenzar a reequilibrar las asimetrías históricas mediante el reconocimiento de

los niveles desiguales de desarrollo, la contribución dispar de cada región a la crisis climática y las capacidades diferenciales de aportar a financiar la transición. Se impone la necesidad de que la UE garantice condiciones de negociación *fair but not equal* para una transición posible, lo que incluso podría ofrecerle ventajas respecto a otros socios competidores.

Transición y (re)industrialización. No es posible pensar en una transición sin contemplar la necesidad de un proceso de (re)industrialización en ALC, con incorporación de tecnología y complejización de las cadenas productivas regionales. Si se busca sostener a ALC exclusivamente en su rol histórico de proveedora de materias primas no hay transición justa posible. Se enfrentan dos caminos: profundizar la dependencia de ALC o dar un salto en su derecho al desarrollo, lo que sería beneficioso para los intereses estratégicos de ambas regiones.

Integración regional ineludible. La integración regional de ALC es condición *sine qua non* para una cooperación mutuamente beneficiosa con la UE. ALC necesita acordar una agenda común para el relacionamiento birregional, así como avanzar en su integración productiva y comercial intrarregional. La integración regional de ALC fortalece las posibilidades de cooperación con la UE y las oportunidades de comercio, por lo cual debería ser un proceso favorecido en el marco de la relación birregional.

Financiamiento de la transición. El endeudamiento endémico de ALC implica que sin financiamiento y ampliación del espacio fiscal no hay industrialización ni transición posibles. En ALC «somos acreedores ambientales de nuestros acreedores financieros»: el endeudamiento de la región tiene plena relación con su rol histórico de subordinación geopolítica y dependencia económica como proveedora de materias primas a los países desarrollados. Transformar o superar estas asimetrías también implica reformar los instrumentos financieros internacionales —o incluso crear nuevos— para terminar con su captura corporativa y avanzar en justicia fiscal. La transición justa y el comercio justo necesitan relaciones globales justas.

Modelo de cooperación birregional para el desarrollo mutuo. A partir de estas claves es posible pensar en un modelo de cooperación birregional que no cimiente ni profundice

las asimetrías existentes, sino que apunte a disminuirlas promoviendo el desarrollo en ambas regiones de acuerdo con sus necesidades. Esta nueva etapa requiere una revisión profunda de la lógica de negociación de acuerdos —abandonar el sendero de los tratados de libre comercio (TLC), superar la dimensión estrictamente comercial— hacia dinámicas que ofrezcan mayor equidad en la interlocución y que redunden en alianzas para la cooperación en sentidos más amplios para la promoción de los derechos humanos y el empleo decente, la protección del medio ambiente y la defensa de la democracia. Un modelo de cooperación más centrado en las personas y menos en las ganancias.

Cooperación que incorpore diálogo político y social. Estos acuerdos de cooperación en su amplitud implican a múltiples actores: gobiernos, sindicatos, partidos políticos, empresas, academia y otros actores sociales. Las relaciones de cooperación suceden en todos los niveles. Por ello, la cooperación birregional no puede ser solo comercial o institucional, también necesita ser política y social. Se destaca el internacionalismo sindical como una herramienta potente para este objetivo.

Ante el desafío de un «nuevo modelo posible» de relacionamiento y cooperación entre ALC y la UE, que promueva el desarrollo de cada región de acuerdo a sus necesidades, poniendo en el centro la defensa de la democracia, el empleo decente y la justicia social y ambiental, es posible decir que una Europa fuerte y autónoma es importante para América Latina, y una América Latina integrada y en creciente desarrollo es importante para Europa.

1. LA RELACIÓN ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La relación entre Europa y América Latina y el Caribe (ALC) ha tenido distintas etapas. El primer momento se caracteriza por la colonización, que sienta las bases históricas de desigualdad de esta relación. En un segundo momento se destaca la contribución europea al proceso de industrialización de los países de ALC. En esta etapa no solo se contribuyó al desarrollo productivo, sino que se aportó al desarrollo social y comunitario. Este modelo de encuentro de culturas y de valores compartidos, en el que en el intercambio se potencian ambas partes, debería servir de ejemplo a una nueva etapa en la relación birregional.

En la actualidad, nos encontramos ante un momento abierto, de oportunidad de iniciar una nueva etapa en la relación entre ambas regiones, una nueva narrativa. Esta nueva etapa podría tener distintos grados:

- Alguna forma de reparación para ALC, dada la historia de desigualdad de la relación.
- Alguna forma *win-win* en que ambas regiones obtengan beneficios. Por ejemplo, el sector energético, siempre y cuando implique la creación de empleo digno,

la protección del ambiente y la incorporación de valor agregado a la cadena productiva regional en ALC.

- Alguna forma de cooperación en áreas donde ninguna de las dos regiones tenga acumulado: ámbitos donde empezar a caminar y explorar juntas. Por ejemplo, la inteligencia artificial, el trabajo en plataformas y su sindicalización.

A ambos lados del Atlántico encontramos principios y valores progresistas. Existe acuerdo en los principios, pero es más difícil sintonizar en los mecanismos, las prioridades, los tiempos y los recursos. Para avanzar en estrategias compartidas o coincidentes es necesario discutir más sobre estas cuestiones prácticas.

Integración regional como prerrequisito para la cooperación birregional

La apuesta por la integración regional latinoamericana no es excluyente de la profundización del vínculo con la UE. Por el contrario, la integración regional de ALC es condición *sine qua non* para una cooperación mutuamente beneficiosa. En primer término, porque por ahora las regiones tienen condiciones desiguales para la negociación: ALC no tiene una institucionalidad regional para negociar. Una relación birregional propiamente dicha implica la integración regional como prerrequisito. Lejos de esto, la debilidad histórica de los procesos de integración regional de ALC persiste, con la integración productiva y comercial como uno de los grandes debes. Para pensar en cualquier tipo de cooperación birregional, entonces, es necesario gestar acuerdos regionales sobre objetivos y prioridades comunes: ¿cuál es la agenda de ALC en su conjunto para su relación con Europa?

La integración regional de ALC fortalece las posibilidades de la cooperación con la UE, por lo cual debería ser un proceso favorecido en el marco de la relación birregional. A Europa le conviene la integración de ALC incluso por razones económicas y de oportunidad de comercio, sobre todo por las inversiones que tiene en la región (por ejemplo, en el sector automotor) y por las oportunidades de producción para el mercado regional. En una ALC no integrada la UE ve debilitadas sus posibilidades de competir como socia con las demás potencias.

2. CONTEXTO GEOPOLÍTICO Y CONDICIONES PARA LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL

ALC tiene una posición geopolítica de dependencia que es estructural, lo cual hace a esta región más permeable a los vaivenes del contexto internacional y sus crisis. En este sentido, a ALC no le es beneficioso un escenario geopolítico unipolar o bipolar, en el que sea ineludible adherir a un bloque. El posicionamiento actual de Brasil, por ejemplo, es de un no alineamiento activo, es decir que busca agendas positivas con China, Estados Unidos, la UE y también con la región.

Ventajas comparativas de la «Europa social»

En la actualidad, la UE corre en desventaja respecto a los acuerdos comerciales con ALC frente a Estados Unidos y China. No obstante, puede encontrar ventajas comparativas hacia el futuro. El valor distintivo de la UE puede encontrarse en los principios de la cooperación: la promoción de un comercio justo, la centralidad del empleo, el favorecimiento del diálogo social y la negociación colectiva. El valor agregado está en cooperar con una «Europa social», democrática, que defiende la paz, el empleo decente y los derechos humanos. ALC ha hecho una opción popular por la democracia y el Estado social europeo ha sido una referencia para la región. Las potencialidades y ventajas comparativas de esta cooperación se encuentran en esos principios y valores compartidos. En el marco de una política de no alineamiento activo, una Europa fuerte y autónoma es muy importante para América Latina.

Cooperación con China y Estados Unidos

En este contexto geopolítico, las distintas potencias intentan avanzar en sus relaciones económicas y comerciales con ALC, sobre todo mediante préstamos e inversiones. La relación con Estados Unidos es histórica y la relación con China, aunque más reciente, avanza aceleradamente.

Si se observa el caso particular de Brasil, este país avanza en una alianza con Estados Unidos («parcería Lula-Biden») por el trabajo decente: se identifican prioridades comunes y posibilidades de cooperación más allá de las diferencias, con el centro en promover el empleo de calidad y fortalecer la protección de las y los trabajadores.

En la negociación con China se enfatiza en mayor medida la idea de *parcería*. La incorporación de los países latinoamericanos a la «nueva ruta de la seda» se muestra ineludible y Brasil está cerca de adherirse. La construcción de un espacio de gobernanza regional en infraestructura otorgaría a ALC una posición más fuerte para la negociación con China.

Crisis del multilateralismo

El multilateralismo se muestra débil y en crisis. Resulta necesario pensar en una reforma global del sistema multilateral y de sus organismos para poner fin a la captura que ejercen las corporaciones y recuperar el poder de los Estados. Se plantea la necesidad de rediscutir los mecanismos de financiamiento internacionales y la función de los organismos financieros multilaterales. «Las recetas del FMI no funcionaron en ningún lugar para los intereses de los pueblos»; esta transformación contribuiría a construir mejores mecanismos de financiamiento para el desarrollo de los países de ALC. Para una transición justa y un comercio justo son necesarias relaciones globales justas.

3. SECTORES, CADENAS DE VALOR Y RELACIONES COMERCIALES POTENCIALES

Industria. El sector industrial está en crisis en ALC. Argentina y Brasil, por ejemplo, han perdido protagonismo en la producción industrial mundial. ALC se enfrenta a la necesidad de apostar por procesos de reindustrialización con incorporación de tecnología que permita aportar valor agregado y avanzar hacia economías más complejas. Un ejemplo de esto es la actual política industrial brasileña (Nova Indústria Brasil), que también implica una perspectiva de integración regional. La discusión de una agenda positiva ALC-UE presenta la oportunidad de explorar los aspectos de la reindustrialización que puedan generar beneficios mutuos.

Energía. El desarrollo del sector energético en ALC representa a la vez una potencia y un desafío. Esta región tiene la ventaja del acceso a materias primas y de tener las matrices energéticas más limpias del mundo; no obstante, muchos de los países no tienen autosuficiencia energética. En ese sentido, la transición energética en ALC no puede ser en clave de exportadora de *commodities* —reproduciendo su rol histórico de proveedora de materias primas—, sino que es necesario que incorpore tecnología y procure la generación de plusvalor mediante integración productiva y desarrollo de cadenas de valor regionales. Los y las representantes de ALC proponen, por ejemplo, acordar que la energía producida en emprendimientos de inversiones europeas esté destinada, en un período inicial, exclusivamente al uso nacional en el país donde está localizada la inversión.

Infraestructura. La generación de más y mejores cadenas productivas regionales en ALC necesita en primer término del desarrollo de infraestructura. Especialmente, se destaca la necesidad de desarrollar infraestructura de energía para potenciar una posible industrialización que se sostenga en cadenas de valor regionales.

Concretamente, Europa podría contribuir a estos procesos de reindustrialización y transición energética, por ejemplo, con transferencia de tecnología hacia ALC. Asimismo, puede aportar a la negociación y los mecanismos de financiamiento de la transición, la reforma de los instrumentos financieros y la definición de los espacios fiscales.

4. INSTRUMENTOS Y PERSPECTIVAS PARA UNA ASOCIACIÓN SOSTENIBLE Y MUTUAMENTE BENEFICIOSA

Superar la dimensión estrictamente comercial de la cooperación

Es necesario superar la perspectiva de relaciones birregionales centradas en el comercio y pensar en acuerdos de cooperación más amplios. Los TLC no son alianzas o «parcerías», son limitados, asimétricos y en general benefician exclusivamente a las corporaciones y perpetúan las desigualdades estructurales

entre los países involucrados. Un tratado de este tipo no constituye cooperación: los tratados justos implican equidad en la negociación y mutuos beneficios. Para avanzar en asociaciones sostenibles y mutuamente beneficiosas es necesario apuntar a tratados de cooperación que contemplen otras dimensiones del desarrollo, más allá del comercio. Es posible pensar en «acuerdos de asociación» que impliquen comercio, cooperación en agendas de interés común y diálogo político.

Protección de los derechos humanos

El impacto ambiental y social de los emprendimientos productivos extranjeros en ALC constituye una preocupación. Las inversiones suelen ser disruptivas y conflictivas para los territorios en los que se instalan. Los representantes de ALC valorarían que la UE fuese más exigente con sus compañías y que promoviera más y mejores mecanismos para garantizar el respeto de los derechos humanos, laborales y ambientales también en territorio latinoamericano. Más allá de lo discursivo, el diferencial de las normas está en que se garantice su implementación, que sean vinculantes y que existan mecanismos de control.

En este marco, mecanismos como los de debida diligencia en las cadenas de suministro son valorados, aunque se manifiestan reparos sobre su implementación. El cumplimiento de este tipo de legislación no es automático, sino que necesita de un rol activo de la sociedad civil y los sindicatos, por lo que estos constituyen herramientas para las organizaciones. Un acuerdo vinculante de Naciones Unidas se considera un instrumento adecuado para garantizar derechos laborales y ambientales a modo de *level-playing-field* para las empresas multinacionales.

El empleo en el centro

La política comercial y de cooperación birregional debe colocar la agenda del trabajo en el centro del debate. Es necesario que la cooperación apunte a generar empleo de calidad, especialmente para las juventudes, que tienen altos niveles de desocupación en ALC. Asimismo, estos nuevos empleos deben poder sindicalizarse. La política comercial debe incorporar los intereses de la clase trabajadora, y desde una óptica progresista es necesario contemplar el fortalecimiento de los instrumentos de lucha social y garantizar a las y los trabajadores condiciones de negociación con las empresas.

Negociación con diálogo social

Para que la cooperación se rija por estos principios, la negociación no puede darse a puertas cerradas entre técnicos o gobiernos, sino que debe necesariamente incorporar el diálogo social, que democratiza y favorece las negociaciones. Los trabajadores y trabajadoras son actores centrales en la discusión sobre la producción y el comercio, y su mirada es imprescindible para incorporar una perspectiva de justicia. Los procesos de negociación deberían tener una relación estratégica

con el sindicalismo. Los actores sociales también hacen política internacional y pueden ser inspiración para los procesos institucionales y/o gubernamentales.

5. HACIA UN «NUEVO MODELO POSIBLE» DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL

La discusión de un «nuevo modelo posible» de la relación entre ALC y Europa pone de manifiesto las asimetrías históricas entre ambas regiones. Para avanzar en una transición justa, este nuevo modelo debería apuntar a reequilibrar estas relaciones, contemplando:

- los niveles desiguales de desarrollo de cada región;
- la magnitud de la responsabilidad de cada región en la contribución a la crisis climática;
- las capacidades diferenciales de contribuir con recursos a financiar la transición: «quien tiene más aporta más».

Este marco de asimetrías históricas impone la necesidad de construir acuerdos enmarcados en la premisa de *fair but not equal* que aporten a desandar la relación de dependencia y a alcanzar la *tabula rasa*, para poder pensar en una transición que alcance a ambas regiones.

En este mismo sentido, no es posible pensar la transición sin contemplar la necesidad de un proceso de (re)industrialización en ALC, con incorporación de tecnología, obtención de valor agregado, diversificación de la producción y complejización de las economías. Por el contrario, si se busca sostener a ALC exclusivamente en el rol de proveedora de materias primas no hay transición posible. Si el «consenso de la descarbonización» se sostiene en la explotación de los recursos naturales de América Latina para que Europa reduzca su huella de carbono, no es una transición justa. Este es, entonces, un momento decisivo: o se profundiza la dependencia o se toma la oportunidad de dar un salto en desarrollo para ALC que sea mutuamente beneficioso. Es preciso reconocer que el objetivo de (re)industrialización de ALC va en sintonía con los intereses estratégicos de Europa, dado que potencia las posibilidades de cooperación birregional.

La (re)industrialización de ALC solo es posible con integración productiva y comercial, con más y mejor integración regional. El proceso de transición puede representar una oportunidad para crear nuevas cadenas de valor regionales. Una región fragmentada favorece las negociaciones bilaterales, lo cual provoca que las infraestructuras que podrían contribuir a la integración regional se vuelvan proyectos de desintegración, reproduciendo los problemas tradicionales de la dependencia y profundizando las asimetrías respecto a otras regiones. Una ALC integrada no solo mejora sus propias condiciones de negociación y jerarquización de sus intereses, sino que también ofrece oportunidades de comercio más ventajosas para la UE.

No es posible pensar en un proceso de reindustrialización y transición justas sin contemplar el endeudamiento endémico de ALC. Sin financiamiento y ampliación del espacio fiscal, no hay industrialización ni transición posibles. En ALC «somos acreedores ambientales de nuestros acreedores financieros»: el endeudamiento de la región tiene plena relación con su rol histórico de subordinación geopolítica y dependencia económica de proveedora de materias primas a los países del norte. No es posible pensar en una transición justa y mutuamente beneficiosa sin transformar estas relaciones asimétricas. Esto implica discutir la función de los organismos financieros multilaterales y reformar los mecanismos de financiamiento internacionales —o incluso crear nuevos que impliquen gravar más al capital y a la riqueza, por ejemplo— para terminar con la captura corporativa y avanzar en justicia fiscal de modo de poder obtener recursos para la soberanía y el desarrollo de los países.

A partir de estas claves es posible pensar en un modelo de cooperación birregional que no cimiente ni profundice las asimetrías existentes, sino que apunte a disminuirlas promoviendo el desarrollo en ambas regiones de acuerdo con sus necesidades. Esto supone mucha política: la política es la que puede explicar que la perspectiva *fair but not equal* implique avanzar en justicia global.

Esta nueva etapa del relacionamiento birregional para acuerdos mutuamente beneficiosos impone el desafío de construir alianzas más amplias que no solo persigan beneficios económicos a corto plazo, sino que tengan como objetivos la promoción de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la defensa de la democracia. La cooperación debe centrarse más en las personas y menos en las ganancias, de modo que los beneficios no sean solo para el capital, sino para los pueblos, las trabajadoras y los trabajadores.

Estos acuerdos de cooperación, que deben ser ante todo herramientas para el desarrollo de ambas regiones con justicia ambiental, trabajo decente y democracias sólidas, implican a múltiples actores: gobiernos, sindicatos, partidos políticos, empresas, academia, actores sociales. Las relaciones de cooperación suceden en todos los niveles. Por ello, es necesario apuntar al fortalecimiento democrático y político de las relaciones intrarregionales y birregionales. La integración regional y birregional no puede ser solo comercial o institucional, también necesita ser política y social.

Uno de estos mecanismos de integración es el internacionalismo sindical, que puede recuperar el concepto de una «clase trabajadora global» y hacer posibles acuerdos que apunten a proteger y fortalecer los derechos de la clase trabajadora en ambas regiones. El internacionalismo sindical es una oportunidad para sortear los límites de la geopolítica y la puja de intereses entre norte y sur, cuya lógica se rige por los intereses de las potencias y de las grandes corporaciones.

SOBRE LA AUTORA

Ana Paula García Erramuspe. Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Maestranda en Sociología por la Universidad Nacional de Córdoba. Asistente de proyectos en la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y en el Proyecto Sindical Regional para América Latina y el Caribe. Participó como relatora para América Latina en el proyecto FES-DGB «Reorganización del comercio mundial y las cadenas de valor».

La **Fundación Friedrich Ebert** (FES), creada en 1925, es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

El **Proyecto FES Sindical Regional (FSR)** tiene como objetivo principal trabajar junto al movimiento sindical en América Latina y el Caribe y, de esa forma, contribuir a fortalecer su capacidad de diseñar propuestas y estrategias para enfrentar los múltiples desafíos a nivel nacional, regional y global.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de esta. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung | Proyecto Sindical Regional - América Latina y el Caribe

Plaza Cagancha 1145 Piso 8 - Montevideo - Uruguay

Responsable:

Dörte Wollrad | Directora FES Sindical para América Latina y el Caribe

Coordinación de publicaciones:

Jandira Dávila

Edición y corrección: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: Cooperativa de Comunicación SUBTE

Más información:

sindical.fes.de

Contacto:

sindical@fes.de