

## Las prioridades en las relaciones Unión Europea-América Latina según los protagonistas

José Juan Ruiz | Presidente del Real Instituto Elcano | @ElcanoJ Ruiz 

### Tema

Las prioridades de América Latina y la UE para profundizar los acuerdos estratégicos entre ambas regiones arrancan de un punto de partida complejo: cada una tiene diferentes prioridades. ¿Qué implica esto para la negociación y sus posibilidades de éxito?

### Resumen

Al igual que en otros campos, las relaciones euro-latinoamericanas están enmarcadas por realidades, intereses y ensoñaciones. La voluntad de diálogo y la disposición para negociar pueden ser insuficientes para llegar a acuerdos efectivos. Una razón que explica la existencia de interminables tratativas es que cada parte cree saber lo que realmente quiere la otra.

En las complejas negociaciones entre América Latina y la UE, las diferencias culturales, económicas, políticas y la herencia histórica crean un campo abonado para la aparición de espejismos y malentendidos que, en el límite, pueden llevar a fracasos en la negociación.

Se ha realizado una encuesta entre los embajadores de América Latina y la UE acreditados en Madrid, para ilustrar la necesidad de diálogo entre las partes. Los países que han participado en el ejercicio suponen más del 80% del PIB o la población de América Latina y la UE.

### Análisis

Al igual que en otros campos, las relaciones euro-latinoamericanas están enmarcadas por realidades, intereses y ensoñaciones. La voluntad de diálogo y la disposición para negociar pueden ser insuficientes para llegar a acuerdos efectivos. Estos dependen de la forma en que cada protagonista valora la importancia económica y el valor geoestratégico del otro, y sobre qué valores y pilares estima que hay que impulsar la posible alianza estratégica.

Una razón que explica la existencia de interminables tratativas es que cada parte cree saber lo que realmente quiere la otra.

En las complejas negociaciones entre América Latina y la Unión Europea (UE), las diferencias culturales, económicas, políticas y la herencia histórica crean un campo

abonado para la aparición de espejismos y malentendidos que, en el límite, pueden llevar a fracasos en la negociación.

Para ilustrar la necesidad de diálogo entre las partes, hemos realizado una encuesta entre los embajadores de América Latina y de la UE acreditados en Madrid. Se les ha presentado una lista de 10 prioridades para que seleccionaran cinco y las ordenaran según sus preferencias. Cabía la posibilidad de agregar algún otro elemento de considerarlo necesario.

El decálogo propuesto era:

1. Acceso confiable a materias primas (alimentos, combustibles, minerales).
2. Apertura de nuevos mercados.
3. Incremento del comercio de bienes y servicios.
4. Mayores oportunidades de inversión.
5. Pacto verde, lucha contra el cambio climático y transformación de la matriz energética (energías renovables).
6. Medio ambiente y biodiversidad.
7. Cultura, educación, ciencia y tecnología.
8. Digitalización.
9. Comunidad de valores (cultura occidental, democracia, libertades y derechos humanos)
10. Aumento de la autonomía estratégica y alianzas ventajosas en los organismos multilaterales.

La respuesta de los diplomáticos ha sido positiva. Los países que han participado en el ejercicio suponen más del 80% del PIB o la población de América Latina y la UE. El único representante del Caribe no hispanoparlante es Haití.

Las respuestas se han ponderado por el peso del PIB de cada país. Se han tabulado dos tipos de respuestas:

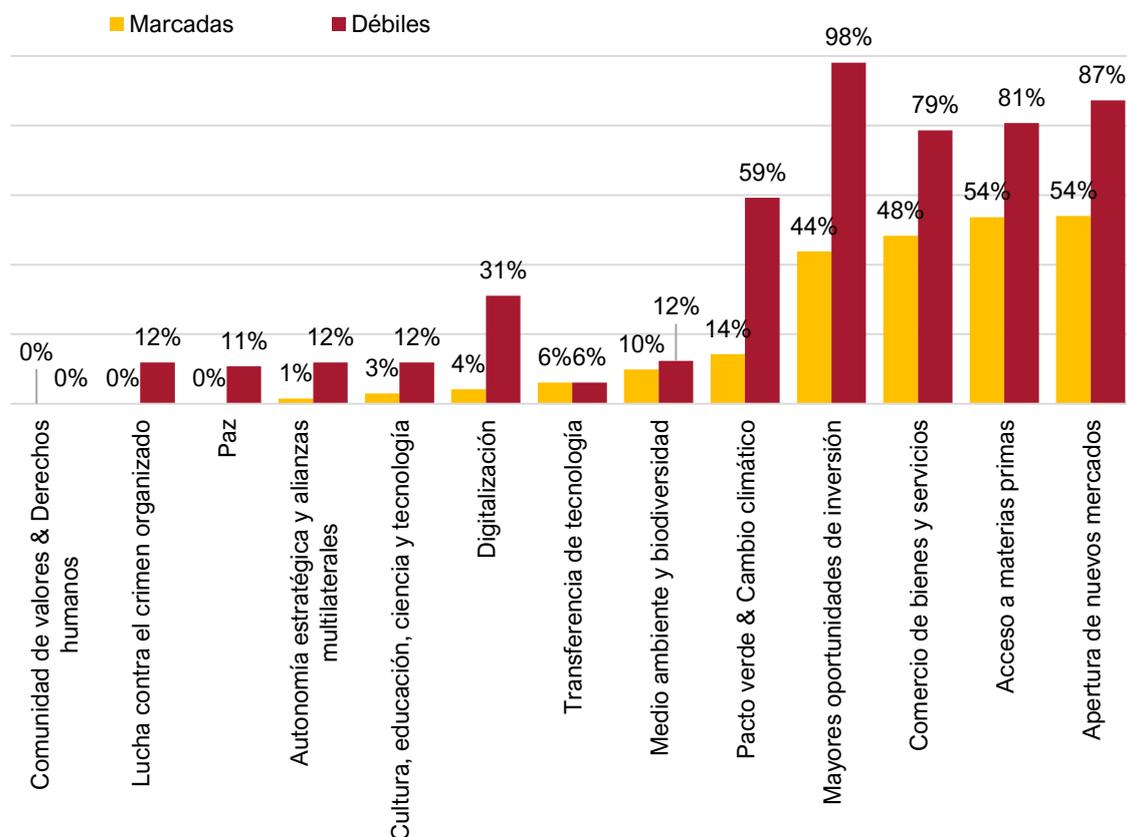
- i) las “preferencias débiles” en las que todas las prioridades tienen el mismo valor,
- ii) las “preferencias marcadas” donde a la prioridad 1 se le asigna un valor de 40%, a la 2 un 30%, a la 3 un 15%, a la 4 un 10% y a la 5 un 5%.

Las prioridades se han agregado en tres categorías: económicas y tecnológicas, de sostenibilidad climática y geopolíticas.

La Figura 1 describe las prioridades agregadas de América Latina (su valor máximo es 100%).

Usando el criterio de preferencias débiles, la mayoría de los países ven en la UE al socio prioritario para obtener mayores oportunidades de inversión. Cuando se tiene en cuenta la ordenación de preferencias, el objetivo preferido es la apertura de nuevos mercados. Tanto en uno como otro criterio, los objetivos geopolíticos están a la cola de las preferencias.

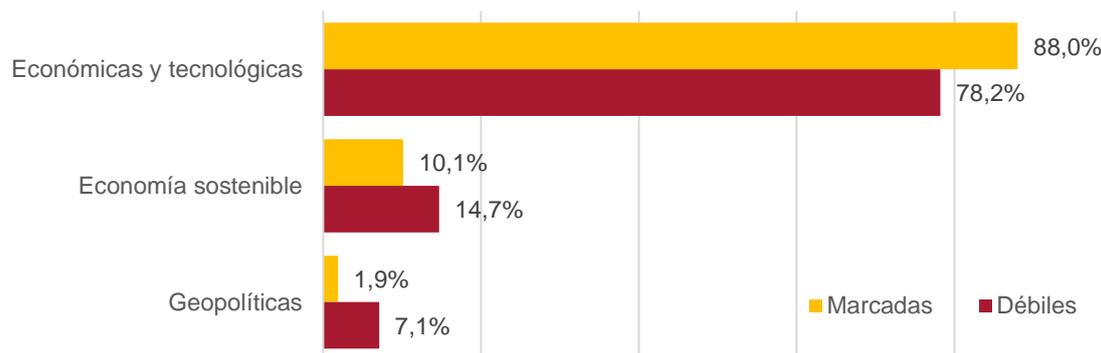
**Figura 1. Preferencias de América Latina**



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia según las respuestas de la encuesta realizada a los embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

La consolidación de las preferencias en tres categorías (Figura 2) confirma que para América Latina la UE es fundamentalmente un socio económico y tecnológico.<sup>1</sup>

**Figura 2. Preferencias consolidadas América Latina**



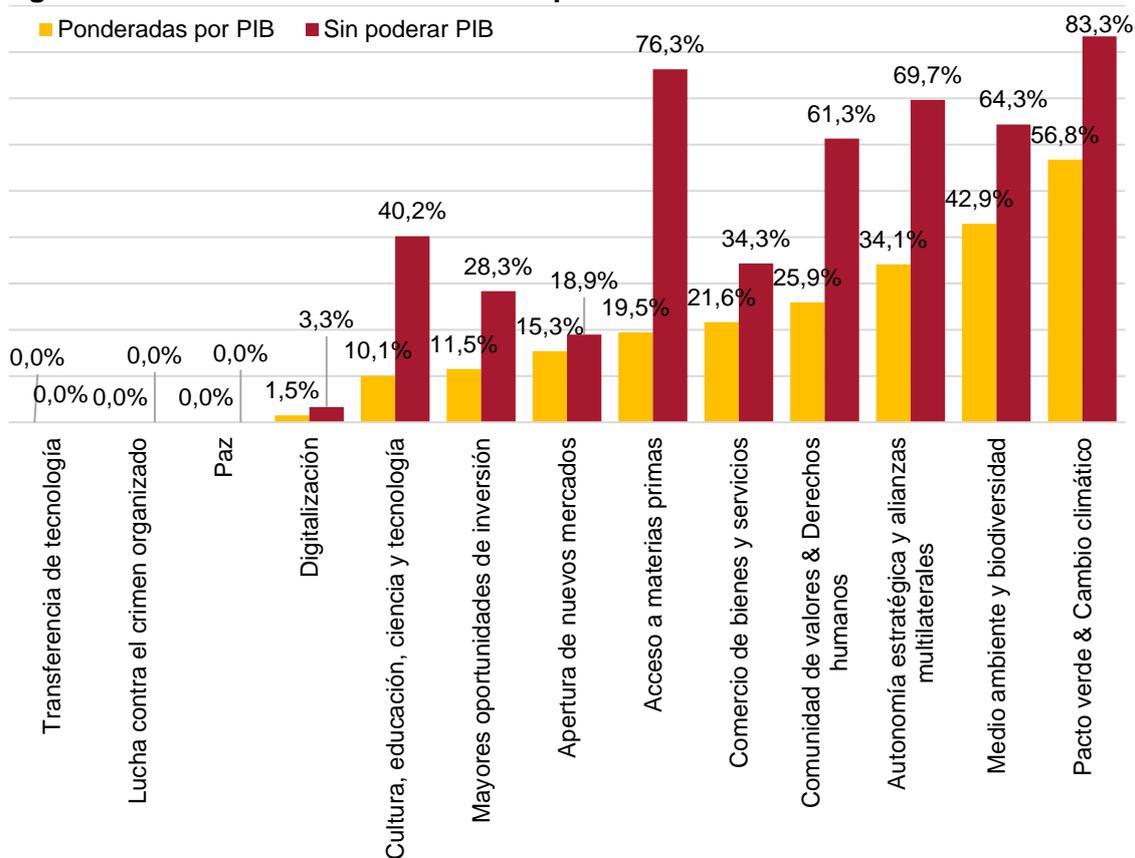
Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia según las respuestas de la encuesta realizada a los embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

<sup>1</sup> Economía y Tecnología incluye seis prioridades: mayores oportunidades de inversión; digitalización; comercio de bienes y servicios; apertura de nuevos mercados; acceso a materias primas y transferencia de tecnología. Sostenibilidad dos: pacto verde y cambio climático y medio ambiente y biodiversidad. Geopolítica cinco: cultura, educación, ciencia y tecnología; comunidad de valores y derechos humanos, autonomía estratégica y alianzas multilaterales; lucha contra el crimen organizado; y paz.

Los resultados de la UE se presentan en las Figuras 3 y 4. Para la UE, las prioridades débiles pasan por el acceso a materias primas y, en el caso de las preferencias marcadas, las encabeza el pacto climático, seguido del medio ambiente y la diversidad. El peso de lo “verde” hace que sus preferencias consolidadas estén dominadas por la búsqueda de cómplices, aliados y socios [hacia una transición sostenible](#).

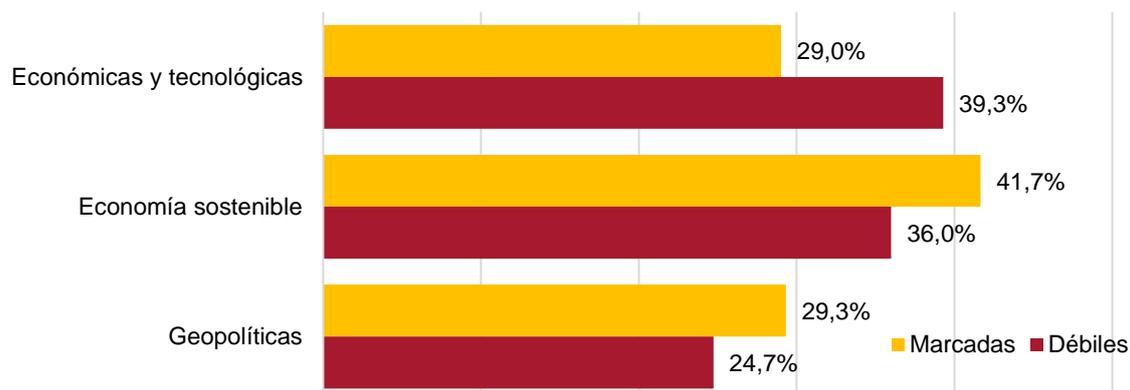
Las respuestas europeas revelan un interés por América Latina más diversificado que el de la propia región: la geopolítica y la economía representan el 60% de las respuestas y el peso de ambas es muy similar entre sí, alrededor del 30%.

**Figura 3. Preferencias de la Unión Europea**



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia según las respuestas de la encuesta realizada a los embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

**Figura 4. Preferencias consolidadas de la Unión Europea**



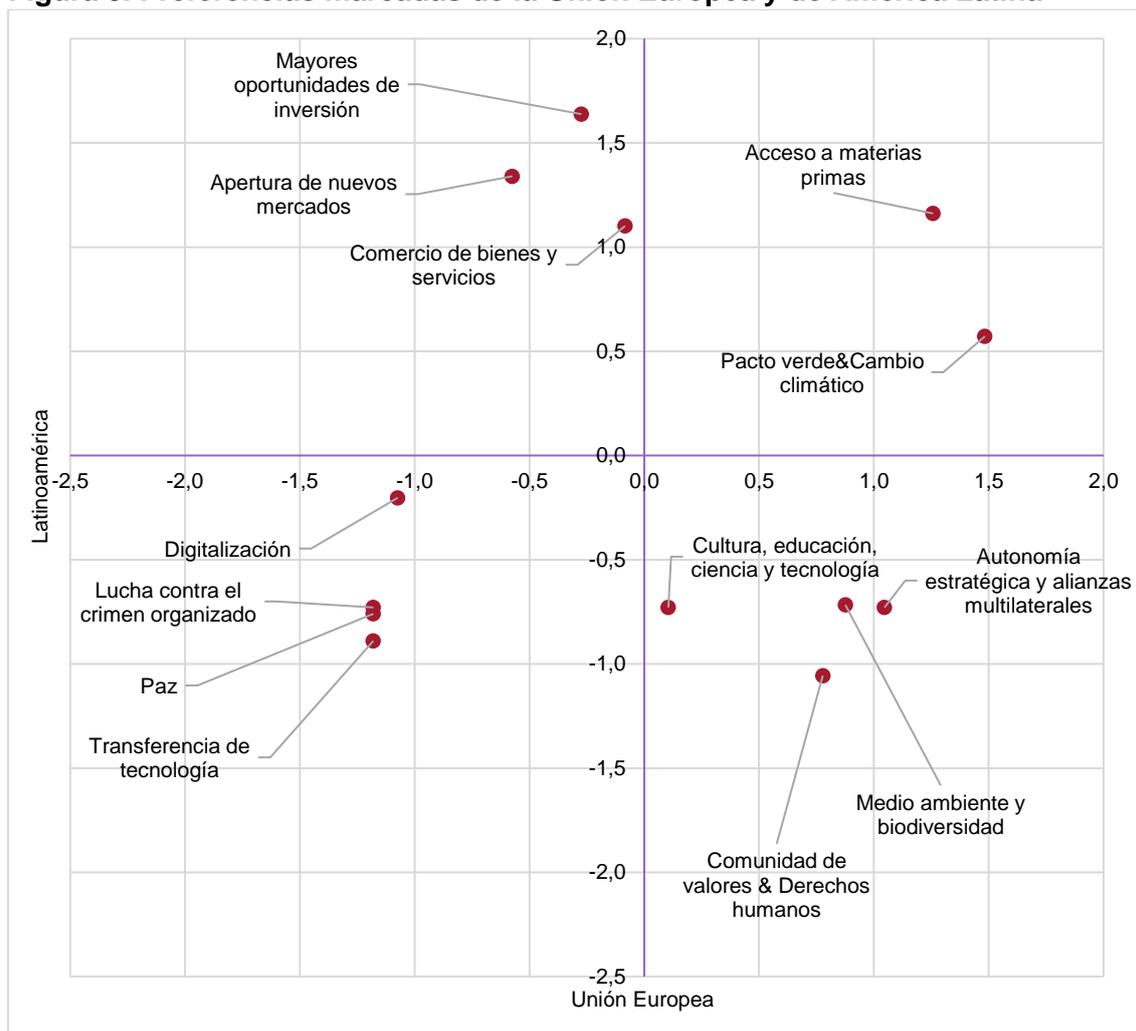
Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia según las respuestas de la encuesta realizada a los embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

Dado el tamaño limitado de la muestra, los resultados son sensibles a la representatividad de las respuestas. Pese a que haya que leerlas con prudencia, la conclusión más probable es que los dos bloques no distan mucho de compartir fines similares, aunque la secuencia de cómo llegar a ellos y la intensidad de sus preferencias son sustancialmente diferentes.

Mientras las prioridades económicas (mayor acceso a los mercados europeos, mayores oportunidades de inversión y transferencia de tecnología) monopolizan la agenda latinoamericana, la UE tiene un enfoque más equilibrado y ve América Latina como un socio con el que poder avanzar simultáneamente en cooperación económica, lucha contra el cambio climático y reforzamiento de las alianzas políticas e institucionales para defender el orden liberal y democrático.

Las posibilidades y oportunidades para ambas partes parecen tan importantes que justifican un intenso trabajo diplomático y político para hacer posible la convergencia de las agendas y para llegar a acuerdos estratégicos. Pero, el punto de partida es complejo (Figura 5).

**Figura 5. Preferencias marcadas de la Unión Europea y de América Latina**



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia según las respuestas de la encuesta realizada a los embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

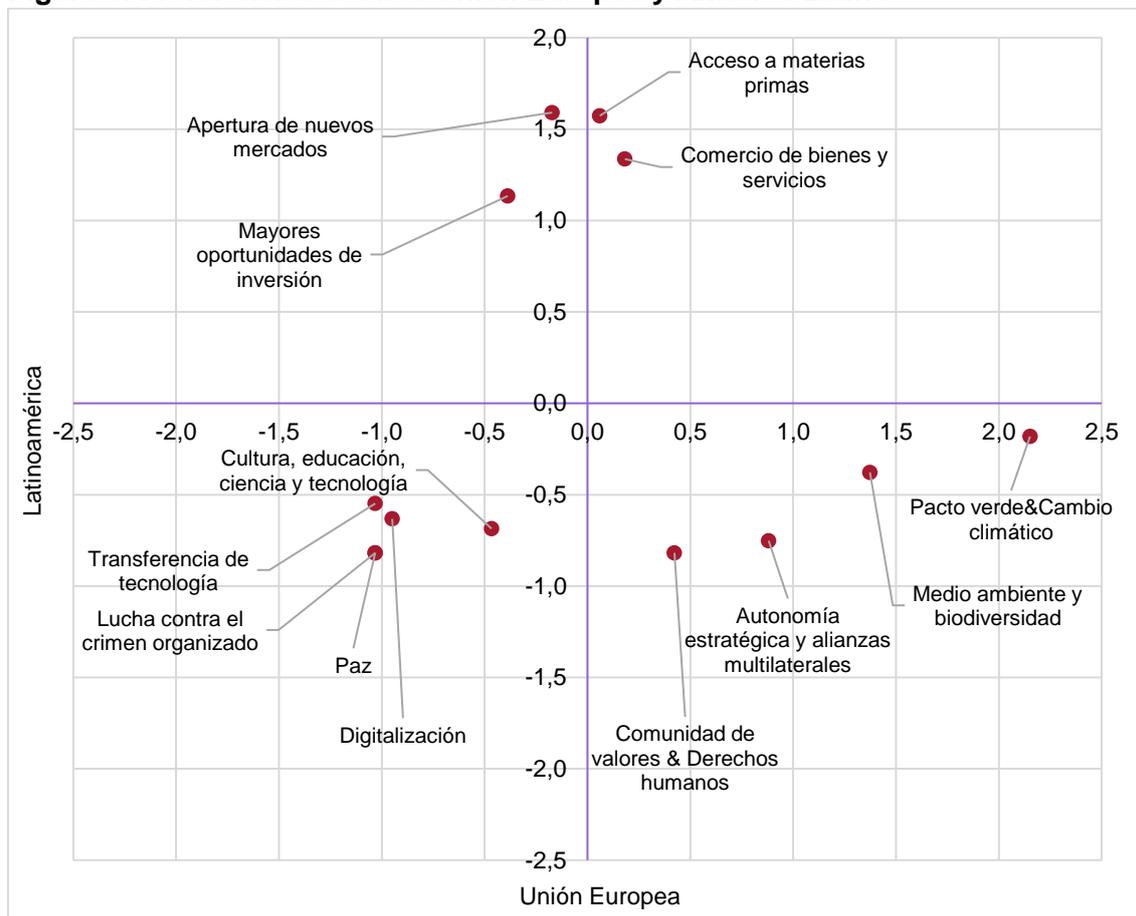
Cuando se ponderan las preferencias por el orden en que fueron clasificadas, el Cuadrante I, donde deberían aparecer las coincidencias estratégicas, revela que la UE es tibia en las dos preferencias latinoamericanas más intensas: acceso a materias primas y comercio de bienes y servicios, y morosa en las dos siguientes: apertura de nuevos mercados y mayores oportunidades de inversión.<sup>2</sup>

Por su parte, América Latina no asigna un valor estratégico a las dos grandes prioridades de la UE: medio ambiente y biodiversidad, y **autonomía estratégica abierta**. Para América Latina estas prioridades europeas están al mismo nivel que la comunidad de valores o lo que se espera en la lucha contra el crimen organizado. Cuando se valoran por igual las cinco prioridades, la convergencia de objetivos es más evidente.

<sup>2</sup> La escala de los ejes son desviaciones típicas sobre la media de la distribución de prioridades en cada bloque. Su media es cero y su desviación típica es 1. Por encima del valor 1, la distancia de posiciones es sustancial.

El interés europeo de suscribir con América Latina un acuerdo referente al Pacto Verde es compartido por América Latina. Ambos socios tienen el objetivo común de asegurarse el suministro de materias primas. Es decir, hay espacio para negociar y acordar. Los elementos de la negociación aparecen esbozados en la Figura 6.

**Figura 6. Preferencias débiles Unión Europea y América Latina**



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia según las respuestas de la encuesta realizada a los embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

Ambas partes deberían modular sus diferencias y preferencias extremas.

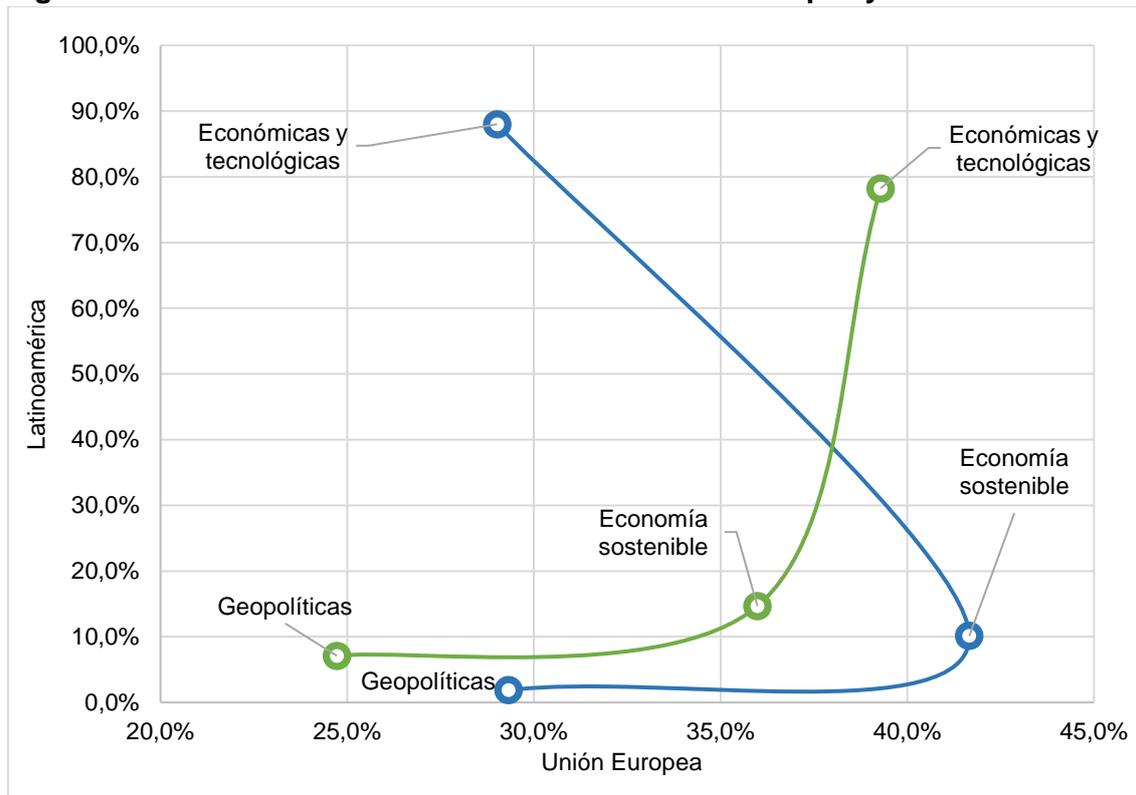
La UE enfatizando más las áreas de digitalización, transferencia de tecnología, paz y lucha contra el crimen organizado y definiendo mejor el marco de sus aspiraciones en autonomía estratégica, medio ambiente y valores y derechos humanos.

América Latina equilibrando su agenda y con una visión más global y geopolítica de las negociaciones.

Los acuerdos en las prioridades económicas son los “frutos maduros” que la UE puede ofrecer para acelerar el desarrollo económico latinoamericano.

Lo más verosímil es que los avances en este campo requieran el compromiso de América Latina de cumplir como socio confiable, contribuyendo en el avance global de la sostenibilidad climática y de los derechos humanos.

**Figura 7. La secuencia del encuentro entre la Unión Europea y América Latina**



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia según las respuestas de la encuesta realizada a los embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

La Figura 7 muestra la interacción de este triángulo. Mientras el criterio duro de preferencias apunta a la distancia de posiciones entre los dos bloques, el criterio blando (interpretable como la delimitación de los temas de los que una y otra parte quieren tratar) muestra un perfil más esperanzador. Incluso sugiere la secuencia óptima para llegar a un acuerdo: empezar por lo económico, continuar con la sostenibilidad y concluir en los temas geopolíticos. Ojalá sea el camino que en esta nueva fase todos emprendan lealmente.