La IV cumbre Unión Europea-CELAC que tendrá lugar en Santa Marta (Colombia) el 9 y 10 de noviembre de 2025 dará continuidad al diálogo político de alto nivel que se recuperó con motivo de la III cumbre celebrada en Bruselas durante el mes de julio de 2023, y en la que se dejó atrás unas relaciones interregionales paralizadas en esta escala durante más de un lustro.

Transcurridos poco más de dos años, la cumbre de 2025 se producirá tras un intenso ciclo electoral tanto América Latina como en la UE, y tras profundos cambios en el orden internacional que abre interrogantes en torno a las implicaciones que tendrá para las propias relaciones euro-latinoamericanas y caribeñas.

Para alimentar los debates previos a este encuentro entre sesenta mandatarios de ambas orillas del Atlántico, el Informe Iberoamérica 2025 de Fundación Alternativas aborda a lo largo de sus siete capítulos distintos ángulos (medio ambiente y energía, seguridad, inversión, comercio, cooperación, diálogo político) de una relación birregional de carácter estratégico llamada a relanzarse

Fundación Alternativas

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN · SECRETARÍA DE ESTADO DE ASUNTOS EXTERIORES Y GLOBALES

9 791387 842000

INFORME IBEROAMÉRICA 2025 - FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

No. 05 / 2025

POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Fundación Alternativas

Informe *Iberoamérica* 2025

IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: Retos y promesas



No. 05 / 2025

Informe Iberoamérica 2025



Informe *Iberoamérica* 2025

La IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: Retos y promesas

Coordinador del Informe
Francisco J. Verdes-Montenegro

Autores
Mª Victoria Álvarez, Bruno Theodoro Luciano, Catalina Niño, Vicente Palacio, Lennys Rivera, Damián Rodríguez, José Antonio Sanahuja y Francisco J. Verdes-Montenegro

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe
No. 05/2025

Índice

Prefacios 8
por Josep Borrell y Mª Emma Mejía

Prólogo 18
por Vicente Palacio y Francisco J. Verdes-Montenegro

CAPÍTULO 1
América Latina, la Unión Europea y el "factor Trump" 24
por Vicente Palacio y José Antonio Sanahuja

CAPÍTULO 2
El espacio euro-latinoamericano y caribeño frente a la emergencia climática: ¿una alternativa al modelo neo-extractivista? 41
por Lennys Rivera

CAPÍTULO 3
Global Gateway y su impacto en América Latina: balance y perspectivas 57
por Bruno Theodoro Luciano

CAPÍTULO 4
La relación interregional de la Unión Europea y América Latina y el Caribe 75
por Damián Rodríguez

CAPÍTULO 5
Paz y seguridad democrática más allá del “modelo Bukele”: una perspectiva euro-latinoamericana 90
por Catalina Niño

CAPÍTULO 6
La relación UE-CELAC y la guerra en Ucrania: ¿un elefante en la habitación? 106
por Francisco J. Verdes-Montenegro

CAPÍTULO 7
El regionalismo en América Latina: tendencias recientes y repercusiones en la relación con la Unión Europea 122
por Mª Victoria Álvarez

Biografías 142



LA IV CUMBRE, NUEVA OPORTUNIDAD

por Josep Borrell

EX ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES
Y EX VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN EUROPEA

Me resulta grato referirme al Informe Iberoamérica 2025 de Fundación Alternativas "La IV Cumbre Unión Europea-CELAC en Colombia. Retos y promesas". Una mirada comprehensiva hacia la agenda birregional como la de este Informe es más necesaria que nunca. En estos primeros compases de la nueva legislatura europea, vivimos turbulencias geopolíticas agravadas por las políticas disruptivas de la Administración Trump 2.0. sobre la región - en migraciones, aranceles, o energía - afectando en primer lugar a México, pero también al resto de países de manera muy significativa.

La lista de asuntos de interés común entre los 60 países (27 más 33) y los 1.100 millones de ciudadanos que conforman el club UE-CELAC es muy larga e intensa. Me refiero a todo lo siguiente: las conexiones energéticas; la emergencia climática; la implementación del paquete inversor llamado *Global Gateway*; los acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México; los riesgos de un neo-extractivismo vinculado a los minerales críticos; un modelo securitario combativo del crimen organizado - una lacra de la región junto a la pobreza - pero que sea respetuoso de los derechos humanos y la democracia; o las tensiones geopolíticas en torno a la guerra de Ucrania. Este Informe 2025 aborda todos estos temas, desde una óptica predominantemente académica, pero también propositiva.

En calidad de Ex Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y ex Vicepresidente de la Comisión Europea, conozco bien la dificultad para empujar a la Unión en el fortalecimiento de esa alianza que he llamado la "otra" relación transatlántica, además de EEUU. Los años recientes han sido intensos en cuanto a la articulación de una nueva agenda euro-latinoamericana y una mayor implicación de los estados miembros

y de las diversas instituciones comunitarias - Consejo, Comisión, Parlamento. El nuevo equipo al frente del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAEX) no tendrá fácil mantener la atención en la región latinoamericana, dadas las tensiones que atraviesan el sistema internacional y los desafíos a un orden internacional abierto. Occidente se está rompiendo y a la UE le corresponde intentar mantener la integridad de ese espacio, que incluye a Latinoamérica y Caribe.

La agenda de la UE en 2025 viene marcada por una prioridad absoluta: la defensa y la seguridad europea en un momento de desvinculación de Washington hacia sus aliados europeos y de la OTAN. El paraguas de seguridad norteamericano se está replegando a marchas forzadas, y aquí la UE puede tener una gran oportunidad para tomar las riendas de su destino y avanzar en su autonomía defensiva y tecnológica. Parte de la agenda de la Comisión y parte de la política exterior de la UE van a estar marcadas por esta prioridad. Igualmente, la visión de desconfianza hacia Rusia y de prudencia frente a China están definiendo el momento actual de Europa.

Sin embargo, esta agenda europea contrasta fuertemente con las prioridades latinoamericanas, que no pasan por reforzar la defensa - aunque sí la seguridad en un sentido amplio. Igualmente, muchos países mantienen fuertes vínculos financieros, comerciales o geopolíticos con Beijing o Moscú, y su percepción de la seguridad es diferente a la nuestra. Por eso, Europa tiene que esforzarse por resultar interesante a los países líderes y los diversos bloques de la región y ofrecerles un modelo atractivo. De paso, Europa debe contribuir por la vía de las políticas de desarrollo a la progresiva integración latinoamericana: algo que rebajaría las disputas entre gobiernos de distintas ideologías en la región.

No bastan las promesas a uno y otro lado. España y la UE no pueden perder la oportunidad de producir resultados concretos. El gobierno del presidente colombiano Gustavo Petro parece decidido a elevar el perfil de la IV Cumbre UE-CELAC de noviembre de 2025. Hay un compromiso con la integración latinoamericana, el refuerzo de la CELAC, o la gobernanza global. Resulta muy positivo para CELAC y para Europa que la presidencia pro-tempore colombiana haya mostrado su voluntad de trabajar en asun-

tos que nos conciernen a todos, como una transición energética justa, la autosuficiencia sanitaria, la cooperación internacional, la educación, la movilidad humana, la integración comercial o la Alianza Digital en ciencia y tecnología.

En un momento en que el EEUU de Trump 2.0. está provocando múltiples fracturas, España, en tanto motor de las cumbres, así como la UE en su conjunto, disponen de una gran oportunidad para llenar los vacíos y aprovechar nuevas oportunidades. Para ello, desde Bruselas tendrá que actuar más rápido y mejor, ofrecer un enfoque europeo diferenciado y positivo - multilateral, social, abierto - y generar resultados en cada una de las sociedades de ambos lados del Atlántico.


DAVIVIENDA
COLPATRIA
Banco de Occidente

OPORTUNIDADES DE LA CUMBRE CELAC-UE

por Mª Emma Mejía

EX MINISTRA, DIPLOMÁTICA Y PERIODISTA COLOMBIANA

Soplan nuevos vientos en la política internacional que le dan a la próxima Cumbre CELAC-UE, a celebrarse en el mes de noviembre, una relevancia sin precedente. Lo que hace unos años era conveniente -el fortalecimiento de los lazos de colaboración entre Europa y América Latina- hoy se vuelve indispensable, ante la necesidad de transformación que comparten los dos continentes en el propósito de construir mejores condiciones de vida para sus comunidades.

América Latina y el Caribe no pueden deslindarse del contexto hemisférico en constante evolución. La región enfrenta un panorama complejo, marcado por las tensiones geopolíticas globales, el reajuste de las cadenas de valor y los desafíos medioambientales, lo que hace indispensable reforzar los espacios de diálogo y cooperación. En este escenario, el fortalecimiento del multilateralismo se vuelve clave para garantizar respuestas coordinadas y eficaces a estos retos compartidos. Además, este año se celebra el décimo aniversario del Diálogo CELAC-China, un hito que subraya la creciente diversificación de las alianzas estratégicas de la región y la necesidad de impulsar un relacionamiento internacional basado en intereses comunes.

La Cumbre CELAC-UE se realiza en un momento en el que el multilateralismo es cuestionado, pero sigue demostrando su valor como herramienta fundamental de diálogo en búsqueda de acuerdos y consensos que orienten una acción colectiva eficaz.

Y contradiciendo esas voces se desarrolla esta cumbre, impulsada por dos instancias (CELAC no es formalmente una institución o entidad, sino un foro) que reúnen entre sus miembros profundas diversidades en

materia de historia, cultura, economía y actualidad política y, aun así, logran identificar puntos de encuentro que permiten la acción colectiva.

La relación entre Europa y América Latina y el Caribe tiene hoy más que nunca una dinámica horizontal, un camino de colaboración para el mutuo beneficio.

Un primer propósito es el reto de mantener como causa común la tarea de enfrentar la crisis climática que cada día golpea nuevos territorios. Y no es tarea fácil darle prioridad a la solidaridad por encima del "sálvese quien pueda", ni priorizar los argumentos científicos sobre el negacionismo que nos tiene ya en los limites planetarios. Hemos identificado conjuntamente la protección de la Amazonía como un inaplazable, donde solo una acción efectiva e inmediata nos librará del fracaso de ver destruido al pulmón del planeta con las consecuencias que ya asoman. La agenda debe enfocarse en equilibrar la reducción del uso de combustibles fósiles con la expansión de tecnologías limpias, permitiendo que nuestras economías avancen hacia un futuro más verde y resiliente.

La amenaza de una posible guerra arancelaria ofrece reales oportunidades para profundizar la integración comercial, situación que se ve potenciada por la diversidad de las estructuras productivas en los diferentes países. Lo que en el corto plazo significa el reacomodamiento económico como reacción a movimientos políticos del momento, puede convertirse en un proceso de transformación económico acompasado, que permita el aprovechamiento de las ventajas competitivas de ambos lados de la mesa.

Para este fin vale poner los ojos en las oportunidades de la transición energética, que pasa sin duda por analizar colectivamente las tensiones vigentes entre el uso de combustibles fósiles en la escala global y el reto de expandir los beneficios de las nuevas tecnologías en nuestros mercados continentales.

Esta cumbre será más significativa si logra incluir en la mesa de diálogos al sector empresarial, a los partidos políticos, a las organizaciones de la sociedad civil de jóvenes y mujeres, entre otros, para que las conversaciones institucionales estén confrontadas con las experiencias de quienes construyen la sociedad, siendo partícipes en los espacios de en-

cuentro y entendimiento, ventilando las diferencias y las oportunidades del trabajo colectivo.

La seguridad en todas sus dimensiones sigue siendo un eje central de la cooperación birregional. El crimen organizado y las economías ilícitas imponen costos altísimos a nuestras regiones, lo que hace indispensable abordar estos desafíos de manera conjunta con el equilibrio que impone la agenda humanista. Sin embargo, la seguridad no debe limitarse al ámbito criminal.

la seguridad alimentaria también debe ser una prioridad, para lo cual se debe afianzar la implementación del Plan SAN CELAC (seguridad alimentaria y nutricional), que reúne la visión latinoamericana y caribeña de garantizar las condiciones mínimas de alimentación y nutrición para la población, con base en un marco de acción colaborativa y complementaria, donde las ventajas comparativas de todos son puestas a disposición de los integrantes de este mecanismo, buscando armonizar el trabajo en este campo con regiones tales como la UE, cuya experiencia en la seguridad alimentaria y nutricional es ejemplo de buenas prácticas y epicentro de potenciales líneas de cooperación birregional

Nuestra región enfrenta desafíos que, más que dividirnos, deben impulsarnos a actuar en unidad. En un contexto en el que las políticas de Estados Unidos tienen un impacto global, es fundamental que América Latina y el Caribe presenten una postura común para maximizar sus oportunidades y defender sus intereses colectivos.

Colombia ya ha mostrado su liderazgo hacia una agenda internacional activa y propositiva. Desde la organización de la COP16 de biodiversidad en Cali, pasando por la candidatura del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y ahora la Presidencia Pro Témpore de CELAC, asume la tarea de impulsar esa unión, generar consensos y promover el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales.

Nuestra posición en CELAC nos consolida como un actor clave para articular la estrategia entre el Caribe, América Latina y Europa. No lo hacemos porque nos toque, sino porque tenemos la capacidad y la visión para consolidar una región más fuerte, cohesionada y con un papel más relevante en el escenario global.

Para Colombia la Cumbre llega en un momento clave en su proyección regional y global. La posición asumida en temas como Gaza, la descarbonización o la migración le han otorgado una capacidad de convocatoria representativa al presidente colombiano. Colombia no sólo tiene la aspiración de liderar temas con vocación latinoamericanista sino como un actor fundamental del Sur Global. Para el gobierno (incluso para el Estado) el espacio latinoamericano y caribeño del que tendrá la presidencia le permitirá insistir en una migración que tenga los derechos humanos como centro del discurso, la transición energética y la emergencia de desastres como un propósito que no se puede seguir aplazando, dos temas que enfrentan una coyuntura crítica por la posición de algunos países del Norte Global. También, se espera avanzar en la interconexión eléctrica y que el Caribe se acerque a América Latina y viceversa, ambas regiones han estado injustificablemente distanciadas. No es anodino el apoyo expreso de Petro a Albert Ramdin como secretario general de la OEA, por primera vez el Caribe tendrá ese cargo.

Con más de 650 millones de habitantes y un PIB regional que supera los 5 billones de dólares, América Latina y el Caribe tienen un inmenso potencial para influir en las políticas globales y promover un desarrollo sostenible e inclusivo.

Esta Cumbre es, entonces, una oportunidad clave para que la región lidere el cambio estratégico que requiere el mundo, y así marcar el inicio de una agenda internacional renovada, más incluyente, más capaz de proyectar una agenda donde las personas y el planeta estén al centro, y donde la voz del Sur Global deje de ser una nota al pie para convertirse en un capítulo esencial.

La voz del Sur Global debe resonar con fuerza. La CELAC busca escribir un nuevo capítulo, uno en el que sus ideas y acciones lideren el cambio hacia un mundo más justo, inclusivo y sostenible.



Prólogo

por Vicente Palacio
y Francisco J. Verdes-Montenegro

La IV cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) tendrá lugar en la ciudad colombiana de Santa Marta el 9 y 10 de noviembre de 2025 y dará continuidad al diálogo político de alto nivel retomado en la III[a] cumbre celebrada en julio de 2023 en Bruselas (Bélgica). Una cumbre esta última que, como cabe recordar, relanzó unas relaciones interregionales que se habían visto paralizadas a este nivel durante ocho años, y que la cita de este año está llamada a afianzar.

Se trata de una cita de calado para la UE y más concretamente para España por el momento en que tiene lugar: la guerra comercial iniciada por la administración Trump 2.0. y las tensas dinámicas transaccionales que origina están poniendo a prueba la estabilidad del orden mundial. En esta pugna se dilucidará si se da paso a un orden más descentrado gestionado de manera abierta y multilateral con bloques regionales cooperativos; o si por el contrario se refuerza la dependencia respecto a EEUU, la confrontación generalizada, y el predominio de negociaciones bilaterales. En 2025, pues, se abre una gran oportunidad geopolítica para que Europa y Latinoamérica y el Caribe encuentren un espacio en ese nuevo mundo que refuerce sus respectivas autonomías.

Entre los retos principales, figuran la ratificación y ampliación de los Acuerdos de Asociación UE-Chile, -UE-Mercosur y UE-Mexico, en un momento de retorno del proteccionismo. Afianzar la autonomía estratégica abierta y resiliencia en ambas orillas significa no dejar de lado el reto de la triple transición –verde, digital y social– como oportunidad para romper viejos patrones de comercio e inversión al mismo tiempo que se garantiza el suministro de minerales críticos, se transfiere tecnología y se escapa de riesgos de reprimarización. Son asuntos que exigen una mejor interlocución política y un trabajo técnico continuado.

Ahora bien, es importante entender, sin embargo, que en ambas regiones el foco y la correlación de fuerzas ha cambiado desde 2023. La cuestión ahora es cómo sus prioridades pueden reajustarse e incidir en el vínculo birregional. La cumbre de Santa Marta de 2025 será la segunda que se celebra en América Latina con el formato UE-CELAC y este encuentro entre 60 mandatarios europeos, latinoamericanos y caribeños se producirá tras un intenso ciclo electoral en ambas orillas, que supone cambios en las agendas internas y abre interrogantes en torno a las implicaciones que tendrá para la relación UE-CELAC.

Por el lado latinoamericano y caribeño se contará con nuevos liderazgos en países de gran peso regional como el de Javier Milei en Argentina o Claudia Sheinbaum en México. En Europa, irrumpen igualmente liderazgos que no estuvieron en la cumbre de Bruselas, como el del nuevo canciller alemán Friedrich Merz; la presidenta del Consejo de Ministros de Italia, Giorgia Meloni, o el primer ministro de Polonia, Donald Tusk. Además, se contará con una Comisión Europea en su primer año de mandato y, pese a la continuidad de Úrsula Von der Leyen, con prioridades renovadas para el ciclo 2024-2029. Aún es pronto para saber si la Unión Europea será capaz de afrontar los retos de manera conjunta con sus socios latinoamericanos; o si mantendrá la coherencia en cuanto a sus promesas inversoras y de cambio de modelo junto con la región. Máxime cuando dos elementos clave de su agenda actual –el mercado

único apuntado en los informes Letta y Draghi, y la construcción de una defensa europea– centran gran parte de su atención y esfuerzos.

Además de las reorientaciones propiciadas por este ciclo político en América Latina y la Unión Europa y los cambios en la administración estadounidense, desde la última cumbre el propio sistema internacional ha debido afrontar nuevos retos, como los derivados de la creciente competencia hegemónica entre Estados Unidos y China, la guerra en Ucrania, los atentados del 7 de octubre de 2023 en Israel y la respuesta desproporcionada que ha llevado a cabo el gobierno de Netanyahu, o una crisis humanitaria en Haití que se ha profundizado, por citar solo algunos de los que han marcado la agenda internacional en los últimos dos años.

Con este contexto global cambiante, son muchas las interrogantes que se abren: ¿Realmente se está materializando la pretendida revitalización de las relaciones UE-CELAC? ¿Son satisfactorios los resultados alcanzados hasta hoy? ¿Va a perder protagonismo América Latina en la agenda europea con la nueva Comisión Von der Leyen? ¿En qué medida el programa *Global Gateway* está logrando contrabalancear o ralentizar la creciente presencia de China en América Latina? ¿Y hasta qué punto ese programa puede satisfacer los intereses de los gobiernos latinoamericanos? ¿Está abocada la CELAC a la división?

Dados los crecientes problemas de inseguridad que experimentan las sociedades europeas y latinoamericanas, ¿existe una alternativa euro-latinoamericana a la difusión del "modelo Bukele"? ¿Qué se puede esperar en materia de cambio climático y transición ecológica en la próxima cumbre UE-CELAC? ¿Volverá la guerra en Ucrania a acaparar el foco de la cumbre de alto nivel sin un diálogo político constructivo?

Tratando de arrojar alguna respuesta a estas cuestiones y de dinamizar el debate académico y de *practitioners* previo a una cumbre clave para el vínculo birregional, este Informe Iberoamérica 2025 de la Fundación Alternativas se compone de siete capítulos que pretenden servir de insumo para la deliberación y los acuerdos que deben adoptarse en la IV^{a} cumbre UE-CELAC.

Así, en el primer capítulo, a cargo de Vicente Palacio, director de Política Exterior de la Fundación Alternativas, y José Antonio Sanahuja, Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, se analizan los cambios y continuidades que se aprecian en las instituciones europeas, así como las disrupciones provocadas por la nueva política de Washington para la región, y cómo ambos factores pueden afectar a las relaciones euro-latinoamericanas y caribeñas. Además, acompañando este ejercicio, se hace un seguimiento de la Hoja de Ruta que se acordó en la cumbre III UE-CELAC y que da continuidad hasta el encuentro en Colombia.

Por su parte, el capítulo 2 recoge la contribución de Lennys Rivera, especialista en transición energética, y en él se aborda la respuesta del espacio euro-latinoamericano y caribeño a la emergencia climática tratando de problematizar en torno a la alternativa que puede abrirse a modelos neoextractivistas que imperan en América Latina. Específicamente, el trabajo trata de ahondar en cómo el vínculo birregional promueve un entendimiento diferenciado de las cadenas de valor de materias primas críticas y, en aras de impulsar transiciones más justas, introduce criterios responsabilidad, equidad y beneficio mutuo. En ese sentido, con un foco preponderante en los proyectos relacionados con la transición verde, el capítulo 3 elaborado por Bruno Theodoro Luciano, investigador posdoctoral de la Universidad Libre de Bruselas, explora la iniciativa *Global Gateway* que ha promovido la UE hacia América Latina. Se presta especial atención a los proyectos teniendo en cuenta la participación de actores estatales y no estatales, así como su alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Dada la situación geoeconómica cambiante, el informe contempla en su capítulo cuarto un análisis de Damián Rodríguez, profesor de la Universidad de La República de Uruguay, examinando cómo estos cambios inciden en la relación UE-CELAC, y con un foco preponderante en el reimpulso comercial que se ha dado desde la cumbre de Bruselas a los Acuerdos de Asociación mencionados anteriormente. Y respecto a una problemática cada vez más preocupante en América Latina como en

Europa, el capítulo 5 realizado por Catalina Niño, coordinadora de proyectos de Seguridad Regional de la FES para América Latina, reflexiona sobre las orientaciones que pueden articular una perspectiva euro-latinoamericana de seguridad en un momento en el que las políticas punitivas están ganando visibilidad por la difusión del "modelo Bukele" que se ha implementado en El Salvador.

El informe concluye con dos contribuciones fundamentales que abordan sendos desafíos que gravitarán en torno a la cumbre IVª UE-CELAC. Por un lado, el sexto capítulo a cargo de Francisco J. Verdes-Montenegro, coordinador del informe y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, trata de reflexionar sobre cómo abordar una problemática que marcó la anterior cumbre: la Guerra de Ucrania. Finalmente, esta edición 2025 del Informe Iberoamérica 2025 concluye con un análisis de Mª Victoria Álvarez, profesora de la Universidad Nacional de Rosario, en el que analiza los avances de un regionalismo latinoamericano en crisis, haciendo hincapié en la cooperación subregional y desde el marco de la CELAC.

En una agenda internacional congestionada y más turbulenta si cabe tras el retorno de Donal Trump a la Casa Blanca, la cita de Santa Marta en Colombia medirá el pulso a dos regiones que, si estrechan lazos y consolidan su cooperación en 2025 pueden contribuir a mantener espacios abiertos, basados en normas y mutuamente beneficiosos para quienes lo componen. Sin suplir ni compensar el deterioro que pueda ocasionarse desde Washington, la relación UE-CELAC al menos puede llegar a ser un vínculo imprescindible para sobrellevarlo.

1

América Latina, la Unión Europea y el "factor Trump"

Oportunidades y dilemas para la Cumbre UE-CELAC 2025

por VICENTE PALACIO *y* JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Desde la Cumbre entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Bruselas en 2023 hasta la cita de noviembre de ambos grupos en Santa Marta (Colombia) en noviembre de 2025, América Latina y la UE han experimentado notables cambios. Ambas regiones se enfrentan ahora a un nuevo mandato del presidente Trump en Estados Unidos (EEUU). Este trae consigo un frontal cuestionamiento del orden internacional, que pone en cuestión tanto las alianzas transatlánticas y hemisféricas como sus respectivas estrategias de desarrollo, que dependen de una economía internacional abierta y basada en reglas. La relación birregional, que desde 2023 se ha renovado para responder a un panorama geopolítico más contestado y complejo, tendrá que responder a ese nuevo escenario a partir de los intereses mutuos, entre los que se encuentra la defensa de los principios y normas que fundamentan su gobernanza, seguridad y prosperidad.

POLICRISIS, INTERREGNO Y CONSTRICCIONES SISTÉMICAS: LA UE ANTE UN ORDEN INTERNACIONAL CONTESTADO Y EN CRISIS

La UE se ha enfrentado a una secuencia de crisis interrelacionadas –una "policrisis"– que somete a fuertes tensiones su proceso de integración y su cohesión interna, su diseño económico ordoliberal, su modelo de gobernanza multinivel, y sus relaciones con el exterior. En esas crisis hay ingredientes propios, pero también son la expresión europea de una nueva etapa histórica de interregno o transición de poder a escala mundial, signada por la crisis de la globalización y del orden internacional liberal. En ese proceso convergen factores causales de índole estructural, como la redistribución de las fuerzas productivas y el ascenso de países emergentes, la revolución tecnológica o la crisis ambiental. Pero, en términos de agencia, esa crisis también responde a la contestación de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha en ascenso, frente a unas elites europeas y globales sin capacidad o voluntad de sostener ese orden (Sanahuja, 2024; Ekman y Everts 2024).

Desde 2019, con un nuevo periodo de gobierno, la UE ha tratado de responder a esos retos con dos estrategias interconectadas. Por un lado, el Pacto Verde Europeo, como novedosa visión del desarrollo para promover la sostenibilidad y reconstruir el contrato social. Por otro, la búsqueda de mayor autonomía estratégica frente al creciente desorden y rivalidad geopolítica global y la competencia entre EEUU y China. Con ello, la UE parecía asumir que ya se había iniciado una fase de desglobalización, motivada tanto por el cambio tecnológico como por razones ambientales o geopolíticas; y que mantener el modelo socioeconómico y político europeo exigía importantes cambios respecto del paradigma ordoliberal hasta entonces vigente (Tocci, 2023; Sanahuja, 2025a).

Esas estrategias, empero, se enfrentaron pronto a una secuencia de shocks

sistémicos: la pandemia, que fue, al mismo tiempo, crisis sanitaria, económica, social y de gobernanza; la invasión rusa de Ucrania, como crisis de seguridad multidimensional, incluyendo la energía; la crisis de su modelo productivo, con baja productividad, escasa innovación y vulnerabilidad de las cadenas de suministro; y una crisis del poder blando y el ascendiente de la UE como referente de valores y normas en el orden internacional, en particular ante el Sur global, por su actuación en materia de vacunas contra el Covid-19, y los visibles dobles raseros de su enérgica actuación ante la invasión de Ucrania, frente a la fragmentada y a menudo comprensiva actitud ante la brutal actuación de Israel en Gaza.

La respuesta de la UE al Covid-19, muy distinta de la desplegada en la crisis del euro, incluyó iniciativas inéditas como la suspensión de las reglas fiscales, la emisión de eurobonos y la creación del fondo NextGenerationEU. Con ello se trató de atenuar los efectos socioeconómicos de la pandemia ello y a la vez impulsar las transiciones "verde" y digital. Ante la invasión de Ucrania se ha afirmado una "Europa geopolítica" que impulsa la defensa común. Con el programa REPowerEU se aceleró el despliegue de las energías renovables, que ahora también responden a razones de seguridad energética y competitividad industrial, además de sus originales objetivos climáticos. Ante la vulnerabilidad de la UE a choques exógenos, tensiones geopolíticas y la *weaponisation* de las cadenas de suministro, la UE adoptó amplias iniciativas de política industrial y una novedosa estrategia de seguridad económica, que trata de asegurar el acceso a materias primas críticas (European Commission, 2023). Además de reducir riesgos en sus vínculos externos, se pretende afrontar la pérdida de gravitación económica frente a EEUU y China, y un proceso de desglobalización cada vez más marcado por alineamientos geopolíticos (The Economist, 2023; Gopinath *et al*., 2024).

Esas respuestas encierran visibles paradojas: por un lado, suponen avances sin precedentes en la transición ecológica y, conjurando el peligro de respuestas nacionalistas, han reforzado las capacidades de actuación autónoma de la UE. Son pocos los momentos en la historia de la UE en los que, ante una crisis, se ha hecho tanto en tan poco tiempo. Sin embargo, ello no es suficiente ante un escenario global que se ha deteriorado con mucha rapidez. Ese diagnóstico sombrío lo comparten los informes Letta y Draghi sobre el futuro de la UE (Letta, 2024; Comisión Europea, 2024). Esos textos reconocen que el orden internacional basado en reglas quedó atrás. Evocando la obra de Stefan Zweig, el propio Mario Draghi (2024) afirmó que la UE responde aún al "mundo de ayer", y que "...un cambio radical es necesario" para que la UE despierte y actúe ante riesgos existenciales para su economía y su modelo de sociedad.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU, y la avalancha de decisiones radicales adoptada por su

administración han supuesto un nuevo shock geopolítico tanto para la UE como para Latinoamérica y el Caribe. Con Trump reaparecen lógicas imperiales de finales del siglo XIX, que afectan incluso a Groenlandia, un territorio de jurisdicción europea (Rachman, 2025; Sanahuja, 2025b). También supone el fin de la relación transatlántica, al menos en su formato tradicional, como ilustra el giro de 180 grados de la posición estadounidense ante Ucrania. Ese viraje tiene implicaciones sistémicas: por un lado, en la práctica EEUU abandona su compromiso noratlántico y pretende, al tiempo, establecer una relación de subordinación o de abierto vasallaje, como en su momento la denominó el presidente Emmanuel Macron, que sitúa tanto a los europeos como a los latinoamericanos frente un doble dilema: entre fragmentación y unidad, y entre dependencia o autonomía estratégica.

Hay varios momentos clave en ese viraje, que han provocado estupor, inquietud e indignación en la UE: el primero es la intervención en el foro de Ramstein del secretario de Defensa, Pete Hegseth. Este reafirmó que la prioridad estratégica para EEUU es el Indopacífico y la contención de China, y no Europa, de cuya seguridad deberían hacerse cargo los europeos, incluyendo posibles despliegues de tropas en Ucrania que no tendrían cobertura de la OTAN. Al tiempo, descartaba la participación europea en las negociaciones bilaterales que EEUU mantendría, de manera bilateral, con Rusia.

El segundo hito es la intervención del vicepresidente J. D. Vance el 14 de febrero en la Conferencia de Seguridad de Múnich, en vísperas de las elecciones generales en Alemania, con un discurso muy ideologizado, a favor de la ultraderecha alemana y europea y contra el supuesto "wokismo" de la UE y su regulación digital. La administración Trump mostró así que su política hacia Europa estaba más cerca de Budapest y Moscú que de Bruselas, y más orientada a apoyar esas fuerzas que a los tradicionales objetivos de la alianza atlántica.

El tercer hito es la reunión en la Casa Blanca del 28 de febrero, en la que Trump y Vance trataron de humillar públicamente a Zelensky, y el posterior anuncio de la suspensión de la ayuda militar y de inteligencia de EEUU, tratando de forzar a Ucrania a aceptar una paz favorable a Rusia.

El cuarto momento es el anuncio de aranceles "reciprocos" el 2 de abril de 2025. De aplicarse plenamente, puede hacer saltar por los aires las reglas fundamentales de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Beattie, 2025), y acabar definitivamente con la globalización tal y como era conocida (Fleming y Strauss, 2025).

Como resultado de estos shocks, la UE se enfrenta a una inédita soledad estratégica, en la que ha de hacerse cargo de su seguridad de manera autónoma y redefinir sus relaciones exteriores. También ha de reorientar su modelo de desarrollo económico y social, y cambiar de manera acelerada su matriz energética con más renovables, que ahora parecen responder más a razones de

seguridad y competitividad, que a los objetivos climáticos. Pero ello se enfrenta con un condicionante fundamental: el que supone un marco macro financiero y presupuestario en el que aún están presentes los fundamentos ordoliberales de la unión monetaria y el pacto de estabilidad y crecimiento (Mckenzie y Sahay, 2025:2). Como ha señalado Martin Sandbu (2023), la UE se encuentra en un difícil trilema con tres objetivos incompatibles: pretende mantener un marco ortodoxo de gobernanza económica y reglas fiscales, en nombre del rigor presupuestario y la sostenibilidad de la deuda; tiene mayores necesidades de gasto e inversión para las transiciones verde y digital y la política industrial, y, ahora, para el gasto de defensa, nacional y común. A no ser que haya medios financieros comunes –nuevas emisiones de deuda y un presupuesto reforzado–, recurrir a recursos nacionales podría fragmentar el mercado interior. La forma en la que se resuelva este trilema determinará el futuro de la UE, su gobernanza económica y su modelo social, sus objetivos de descarbonización y reindustrialización, sus opciones ante la rivalidad económica global y sus relaciones exteriores.

GEOECONOMÍA Y SEGURIDAD: EL NUEVO MARCO DE LAS RELACIONES DE LA UE CON AMÉRICA LATINA

Las orientaciones políticas presentadas por la segunda Comisión Von der Leyen (2024-2029) tratan de afrontar esos retos marcando dos grandes prioridades: competitividad frente a la geoeconomía global, y seguridad y defensa.

La prioridad geoeconómica supone una agenda centrada en la mejora de la productividad y la innovación, la promoción de la inversión y la política industrial. Propone un nuevo "pacto para la industria limpia", que, sin renunciar a los objetivos de descarbonización, deja atrás el Pacto Verde. Incorporando muchas de las propuestas de los informes Letta y Draghi, apuesta por la desregulación; por la unión bancaria y de los mercados de capitales, y por una nueva "política exterior económica". En cuanto a seguridad y defensa, se reafirma lo acordado en la Declaración de Versalles y la "Brújula Estratégica" de marzo de 2022. Sitúa en primer lugar la seguridad de Ucrania, que se entiende ligada indisolublemente a la seguridad de la UE, y el impulso a la unión de la defensa europea, que implica "gastar más, mejor, y conjuntamente", como propone el plan REARM Europe y el Libro Blanco para la Preparación de la Defensa Europea en 2030, adoptados en marzo de 2025.

La UE, en suma, se ve a sí misma inmersa en una era de rivalidad geoestratégica, en la que la geopolítica y la geoeconomía van de la mano. Las directrices políticas de la Comisión abogan por una política exterior más asertiva y geopolitizada para perseguir sus intereses estratégicos y la seguridad económica. Ello reclama una nueva política económica exterior y reforzar los instru-

mentos de defensa comercial, control de inversiones y tecnología, resiliencia de las cadenas de suministro y la actividad económica en lo referido al acceso a las materias primas críticas y los insumos y servicios digitales. Ello supone reforzar la capacidad propia y las asociaciones con terceros afines y confiables (Von der Leyen, 2024: 25).

La UE sigue centrada en el "arco de inestabilidad" que, desde el Ártico a Rusia, Oriente Próximo y el Norte de África y el Sahel, definió diez años antes con la Estrategia Global y de Seguridad, y en 2022 con la Brújula Estratégica. La nueva alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la estonia Kaja Kallas, personifica por su trayectoria y línea política esa prioridad oriental y securitaria, que ahora se refuerza. Como se indicó, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania se considera la cuestión más acuciante para la seguridad europea, más aún tras el giro protagonizado por la administración Trump. La visión de Kallas sobre otras regiones del mundo en desarrollo, como África o América Latina, está impregnada de esa actitud más beligerante hacia Rusia, al centrarse en sus proxies, como Venezuela, en sus campañas de desinformación, así como en el creciente rol de China (Parlamento Europeo, 2024a: 18).

También se destaca el conflicto en Oriente Próximo y la voluntad de actualizar la estrategia mediterránea de la UE, con una Comisaria a su cargo, la croata Dubravka Šuica, aunque tendrá escasas competencias reales. Con el protagonismo de los Comisarios para Asociaciones Internacionales, el checo Josef Síkela, y de Comercio y Seguridad Económica, el eslovaco Maroš Šefčovič, la UE tratará de fortalecer y diversificar las relaciones comerciales a través de los acuerdos de asociación, y en materia de desarrollo, establecer asociaciones de largo plazo, mutuamente beneficiosas, que se denominarán "asociaciones para el comercio y la inversión limpia". En ellas jugará un papel central el programa de inversiones "Pasarela Mundial" (*Global Gateway*). Según Kallas, ese programa es ahora parte de la nueva política exterior económica anunciada por la Comisión. Ello, debido a su papel crucial para fortalecer la resiliencia y la seguridad económica de la UE, conforme a la Estrategia aprobada en 2023, asegurando las cadenas de suministro de materias primas y minerales críticos, y a la vez contribuir a la transición digital y ecológica y a la industrialización de los países en desarrollo. El cumplimiento de la Agenda 2030 sigue estando presente (Parlamento Europeo, 2024a, 2024b), pero se le otorga menos peso.

Esa lógica geopolitizada y de interés común es la que guía los acuerdos de asociación. El cierre de la negociación del Acuerdo UE-Mercosur en diciembre de 2024 se explica en gran medida por la relevancia de Latinoamérica para la seguridad económica de la UE, por el factor China, de la que la UE quiere distinguirse con la oferta de estándares laborales, sociales y ambientales más avanzados; y, sobre todo, por el factor Trump y los riesgos de fragmentación y

guerras comerciales que anunciaba su llegada a la Casa Blanca.

En ese marco se situarán las relaciones exteriores de la UE y su asociación con América Latina y el Caribe. Esa asociación, durante décadas regida por las reglas del orden liberal, respondía al patrón hegemónico de globalización regionalizada de la última década del siglo XX. Durante la primera Comisión Von der Leyen, con el impulso del entonces alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, y de la presidencia española del Consejo de la UE en el segundos semestre de 2023, se ha intentado renovar y relanzar esa relación birregional, que estaba estancada, bajo la racionalidad geopolítica de la autonomía estratégica abierta; esto es, buscando la diversificación de relaciones económicas y políticas para ambas partes, respondiendo así a la creciente presencia de China en América Latina. Para ello se pretende establecer desde la UE una nueva lógica interregional, basada en vínculos preferentes entre socios afines y confiables, reubicando las interdependencias económicas y las cadenas de suministro en una lógica de interés común y de apego a valores afines y reglas estables y predecibles. Sin obviar las asimetrías de esa relación, que sitúa a la UE en una posición dominante, se intenta con ello dejar atrás el anterior patrón de relaciones Norte-Sur, basado en unas relaciones comerciales y de inversión asimétricas y en la lógica donante-receptor de la ayuda al desarrollo (Borrell, 2025).

Ese giro geopolítico hacia la autonomía estratégica abierta, que afecta sobre todo a la política comercial y a la política de desarrollo, está generando tensiones en la gobernanza de las relaciones birregionales. Esas tensiones aparecen en el papel de la UE como poder regulatorio, en la adaptación de los acuerdos de asociación y su componente comercial; y en nuevos programas de inversión de la UE para promover políticas verdes, como *Global Gateway*. Ese proceso, aún inacabado, ha intentado que las relaciones entre ambas regiones, como en la propia UE, integren metas difíciles de conciliar: mantener economías abiertas y sujetas a reglas, la descarbonización y la transición ecológica, y las estrategias de política industrial, cohesión social y resiliencia económica de los nuevos pactos verdes (Sanahuja, 2025a).

AMÉRICA LATINA Y CARIBE BAJO LA ADMINISTRACIÓN TRUMP 2.0. IMPACTOS Y OPORTUNIDAD GEOPOLÍTICA PARA EUROPA

Al mismo tiempo que la UE reajusta su marco político-institucional y revisa sus prioridades, el brusco giro propiciado por las políticas de *America First* de la administración Trump 2.0. inevitablemente están suponiendo un "game changer" para los vecinos hemisféricos inmediatos (Canadá y México), el resto de los países de la región (especialmente Centroamérica) y también para las relaciones euro-latinoamericanas.

La elección de dos responsables "halcones" al frente de las políticas de Washington hacia la región, como son Marco Rubio, nuevo secretario de Estado, o Mauricio Claver-Carone, enviado especial para América Latina, va más allá de lo simbólico. Estos liderazgos marcan una línea dura en tres asuntos fundamentales (inmigración ilegal, narcóticos y desequilibrios comerciales) que va a condicionar el resto de agendas. Todo ello desde una perspectiva de contestación del orden internacional en nombre del "antiglobalismo", de la extrema securitización de las diversas políticas, y del uso de modelos negociadores en las antípodas de los parámetros europeos (Sanahuja, 2025b).

A pesar de que, en este nuevo ciclo, la región latinoamericana tampoco se encuentra "entre las prioridades de Washington" (China), y la dependencia y la fragmentación de la región facilitan una actitud de imposición unilateral estadounidense. En su vecindad, esa dependencia es tal que esos cambios impactan de manera directa. Por ejemplo, de los aproximadamente 11 millones de migrantes irregulares, más de 4 millones son mexicanos, 2 millones centroamericanos, 400.000 caribeños, y más de 800.000 sudamericanos. Las remesas procedentes de EEUU suponen entre el 20-25% del PIB en países como El Salvador, Guatemala y Honduras (The Economist, 2024).

Transcurridos los primeros cien días de la Administración Trump 2.0. se perfilan algunos rasgos que pueden tener continuidad en lo sucesivo. En primer lugar, al menos en lo retórico, el nuevo "enemigo de Occidente" (Wolf, 2024) no rehúye el choque en América Latina y Caribe. El presidente parece dispuesto a aplicar en la región los *dictum* de Maquiavelo ("es mejor ser temido que ser amado") y de Julio César ("Divide y vencerás"). La vía principal para hacerlo es una fuerte bilateralización de las relaciones, de acuerdo con lo que puede denominarse una política de "toma de rehenes". Esta consiste en una instrumentalización o *weaponización*, según el caso, de la migración y de los aranceles en la negociación para alcanzar determinados objetivos. En esta nueva aproximación, la amenaza de imposición de aranceles sustituye en gran medida a las sanciones como herramienta principal de la política exterior. Es el caso la imposición en febrero de 2025 del 25 % de aranceles a sus dos vecinos del Tratado USMC: Canadá (también el 10% de su sector energético) y México; con este último, para revertir los 159.000 millones de dólares de déficit comercial en 2023. Incluso, esa táctica negociadora confrontacional puede traducirse en injerencia política directa: en el caso de Canadá, provocando la renuncia del primer ministro Justin Trudeau; en México, debilitando la posición del liderazgo de la presidenta Claudia Sheinbaum.

En segundo lugar, más allá de sus dos vecinos hemisféricos, la gira de Marco Rubio a Centroamérica en febrero de 2025 (Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana) ha

puesto las bases de una nueva política centrada en dos áreas. Una es la seguridad: un brusco freno a la inmigración ilegal y aceleración de deportaciones forzadas a los países de origen, o el combate al tráfico de drogas (fentanilo) con destino EEUU. La segunda área es la contención de la Franja y la Ruta china en la región. Es el caso del Canal de Panamá, donde la empresa CK Hutchison de Hong Kong terminó vendiendo sus derechos como concesionaria de dos puertos al fondo estadounidense Blackrock; o de la ciberseguridad en Costa Rica, con la exclusión de Huawei como contratista.

Tercero, otro rasgo característico de este periodo es el abandono de las políticas de promoción de derechos humanos y de desarrollo sostenible, que durante décadas habían servido de instrumento estadounidense frente a rivales ideológicos o estratégicos, desde la URSS ayer hasta China hoy. *America First* ya se ha traducido en el desmantelamiento de la USAID y de sus programas por parte del Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE) que dirige Elon Musk. Entre los múltiples afectados de manera más inmediata se cuentan los refugiados venezolanos, los programas medioambientales, la promoción democrática, o la defensa del periodismo independiente.

En cuarto lugar, se dibuja un cierto realineamiento de gobiernos en la región en cuanto a sus relaciones con Washington y la respuesta a sus tácticas agresivas de negociación. En un primer grupo, de "trumpismo subalterno", estaría la Argentina de Milei, El Salvador de Bukele o el Ecuador de Noboa, más afines ideológicamente a Trump 2.0. en asuntos como el desmantelamiento del estado, la securitización de la migración, o la contestación al estado de derecho. Un segundo grupo lo formarían países pequeños bajo fuerte presión, como Panamá, Guatemala, o Costa Rica, que, con dificultad, buscan una mejora de su posición en cuanto a las causas de la migración, el CAFTA, la seguridad ciudadana, o la influencia china (Orozco, 2025). Un tercer grupo lo formaría un "eje progresista resiliente", con el Brasil de Lula a la cabeza; seguido por el Chile de Boric, con elecciones presidenciales en noviembre de 2025; la Colombia de Gustavo Petro, que sufrió la crisis de los deportados bajo amenaza de incremento de un 25 % de aranceles en enero pasado; o el Uruguay del gobernante Frente Amplio. Este último grupo precisamente podría actuar como eje impulsor para una recomposición de CELAC. Finalmente, el grupo de los marginados con relación a EEUU agruparía países como Cuba, Nicaragua, o Haití. Venezuela representaría un caso singular en la región.

Es importante subrayar que dichos realineamientos ocurren en un contexto donde las democracias de la región continúan en situación de fragilidad preocupante: ningún país hemisférico, incluido EEUU, ocupa un ranking de "democracia plena" a pesar de que se registra un ligero aumento del apoyo al sistema democrático (EIU 2024; Latinobarómetro 2024). Dicha crisis viene asociada a la centralidad de la cuestión

de la inseguridad ciudadana y el crimen organizado en las agendas domésticas (Fundación Alternativas, 2024), un asunto que podría protagonizar la Cumbre de las Américas de diciembre de 2025.

Todo lo anterior tiene repercusión a escala sistémica global y también regional para Europa y América Latina y Caribe. Se ha señalado una tendencia a la "multipolarización", consistente en una proliferación de actores y una polarización a resultas de las políticas disruptivas de la administración Trump 2.0. (Bunde *et al.*, 2025). Esta tendencia, de confirmarse, plantearía un gran reto para los propios procesos de regionalización en términos de su cohesión interna. En ese caso, ambos bloques, UE y CELAC, requerirían como condición principal que al menos sus principales actores regionales (Brasil y México; Francia y Alemania) sean capaces de alinear sus respuestas respecto a EEUU y China.

En paralelo, otra tendencia apuntaría a una "multilateralización". Esta parece ser la respuesta de la Comisión de Von der Leyen al órdago de guerra comercial de Washington. Consistiría en articular un nuevo sistema multilateral alternativo y fomentar la diversificación en busca de nuevos socios con India, la región del Golfo, China y Sudeste Asiático, hasta América Latina y Caribe (European Commission, 2025). Este planteamiento, a su vez, tiene un fácil acomodo en la búsqueda de la autonomía estratégica, en el sentido de capacidad de actuar como actores soberanos. Por su parte, como planteamiento general, la CELAC parece compartir con Europa esa voluntad de diversificación y de autonomía. Cuestión diferente es de qué manera se puede materializar, y si esa voluntad es compatible en la práctica con un gran impulso birregional. Así lo plantean propuestas para gestionar el conflicto hegemónico entre Washington y Beijing en favor de los países de la región como el llamado "no alineamiento activo" (Fortin, Heine y Ominami, 2025) o la propuesta de diplomacia emprendedora, nuevo multilateralismo, y política exterior feminista y "turquesa" (verde y azul, en defensa de bienes públicos como el medio ambiente y los océanos) propuesta desde Chile (Sepúlveda et al., 2021). Si el primero de esos planteamientos podría inhibir el reforzamiento del vínculo birregional y la equidistancia hacia la UE, el segundo lo promueve buscando hacer de la UE un socio estratégico en favor de una mayor autonomía para América Latina y el Caribe. Lo cual remite a la necesidad de recomponer la relación birregional sobre la base de resultados tangibles y mutuamente beneficiosos como condición para competir con otras opciones en un mundo más multipolar.

En definitiva, los primeros movimientos de Washington con relación a la región apuntan a que el desorden y los bruscos reajustes resultantes podrían prolongarse por un tiempo indeterminado, sin que sea posible aún calibrar el alcance de esas transformaciones. En este sentido, en la fase actual de "interregno" apuntado más arriba, la tónica vendrá marcada previsiblemente por la

re-negociación permanente y frecuentes giros bruscos de políticas en varias direcciones. Una fuerte polarización inicial coexistirá con una re-configuración de alianzas, o la re-estructuración de bloques regionales (UE, CELAC) y subregionales (Mercosur). Es en este contexto de turbulencias donde la UE podría ofrecer a cambio una mayor estabilidad a sus socios: en inversión y acuerdos comerciales conectados a las transiciones digital y verde.

PERSPECTIVAS: NUEVA AGENDA BIRREGIONAL Y LA ALTERNATIVA UE-CELAC

Una cuestión central es si, dados los condicionantes apuntados anteriormente, la UE y CELAC pueden articular espacios alternativos al que representa el mundo Trump 2.0.: abiertos, basados en normas, y mutuamente beneficiosos. ¿Cuál es la virtualidad de esa agenda, sometida a fuertes condicionantes, pero al tiempo impulsada por nuevas oportunidades e imperativos?

De un lado, Europa está obligada a extraer lecciones de su ruptura transatlántica también en el ámbito de su proyección latinoamericana. Frente a un enfoque europeo fuertemente normativo, de valores, diálogo y derechos humanos, la pérdida de peso de EEUU en la región en términos de poder blando puede suponer un aliciente para una postura diferenciada que impulse un acercamiento más estrecho. Empero, si bien esa afinidad normativa supone una condición necesaria, no es en absoluto suficiente y se ve dificultada por la existencia de actores cercanos al trumpismo en el seno de ambas regiones. En el nuevo escenario internacional, esa "ventaja inicial" europea debe ponerse entre paréntesis. Mucho más importante es un planteamiento equilibrado de interese mutuos, en el que ambas regiones vean oportunidades para la diversificación de sus vínculos económicos, la seguridad del acceso a mercados, la solidez y certidumbre de las normas y la regulación, y la resiliencia de las cadenas de suministro. América Latina y el Caribe pueden entender la prioridad que Europa otorga, por ejemplo, al acceso a materias primas críticas, a los estándares ambientales más exigentes que comporta el pacto por una industria limpia y la agenda verde europea. Sin embargo, la UE debe asumir también las necesidades latinoamericanas de acceso a financiación, de transferencia de tecnología, de industrialización a partir de las materias primas, y de reconocimiento de las asimetrías de desarrollo socioeconómico que siguen gravitando sobre la relación birregional. Si esa sensibilidad recíproca no está presente, y la ventana de oportunidad que supone la agresiva economía política del trumpismpo no se aprovecha, se generará un efecto *boomerang* de desconfianza. Eso se aplica a la ratificación y la implementación del acuerdo UE-Mercosur, al programa de inversiones Pasarela Mundial (*Global Gateway*), a la implementación de los nuevos memorándums bilaterales sobre materias primas críticas, o a la necesidad de abordar las asimetrías en cuanto a

transparencia, consulta mutua, o participación de actores locales.

Adicionalmente, persisten barreras como el imaginario por parte latinoamericana, en tanto parte del Sur global frente al Norte al que pertenece Europa, así como recelos anti-colonización y anti-extractivismos, aún pendientes de resolver. Aunque la UE tiene una valoración más positiva que EEUU o China como socio en asuntos como el desarrollo social, la transición verde o los derechos de las mujeres, hay un poso de resentimiento y crítica que requerirá de más diálogo y explicación por parte europea (Sandrin *et al*., 2025).

Por otro lado, no se puede ignorar que existen asuntos que están más allá del control y de las capacidades de la UE, y que se deciden en el ámbito hemisférico. Es el caso de los flujos migratorios; la renegociación en 2026 del tratado USMCA entre EEUU, Mexico y Canadá; o los acuerdos comerciales con los países más dependientes en sus exportaciones de EEUU: México, Centroamérica y Caribe. La forma en la que se aborden estas cuestiones afectará a los alineamientos de la región con EEUU, y por ende a las fracturas políticas que ya existen, y que han lastrado el funcionamiento de CELAC dificultando o impidiendo la adopción de posiciones y acciones comunes de la región. Ello pudo verse en la fallida respuesta de CELAC a las amenazas de aranceles con las que Trump desarboló la respuesta del presidente de Colombia, Gustavo Petro, a las deportaciones forzosas desde EEUU; o en los visibles desacuerdos que aparecieron en la IX Cumbre de jefes de Estados y de Gobierno de la CELAC, el 9 de abril de 2025, y el escaso alcance de la Declaración de Tegucigalpa, adoptada en esa reunión con el desacuerdo expreso de algunos miembros.

Desde esta perspectiva, la Cumbre UE-CELAC convocada en noviembre de 2025 en Colombia supone una cita de calado para la UE, y más concretamente para España por el momento en que tiene lugar. La guerra comercial iniciada por la administración Trump 2.0. y las tensas dinámicas transaccionales que origina están poniendo a prueba la estabilidad del orden mundial. En esta pugna se dilucidará si se da paso a un orden más descentralizado y gestionado de manera abierta y multilateral entre bloques regionales cooperativos; o si por el contrario se refuerza la dependencia respecto a EEUU, la confrontación generalizada, y el predominio de la bilateralidad. En 2025, pues, se abre una gran oportunidad geopolítica para que Europa y Latinoamérica y el Caribe encuentren un espacio autónomo. La cumbre UE-CELAC de Colombia deberá plantearse no "contra" EEUU, sino como un marco de autonomía estratégica, diferente y beneficioso para la región.

Aún es pronto para saber si la Unión Europea será capaz de afrontar los retos de manera conjunta con sus socios latinoamericanos; o si mantendrá la coherencia en cuanto a sus promesas inversoras y de cambio de modelo junto con la región. Máxime cuando dos elementos clave de su agenda actual –el mercado

único de los informes Letta y Draghi, y la construcción de una defensa europea– centran gran parte de su atención y esfuerzos, y son muestra de una visión de su lugar en el mundo más geopolítica y geoeconómica que tiene un efecto paradójico para la relación birregional: por un lado, ha aumentado su relevancia en términos de autonomía y de intereses compartidos, en particular en la economía política. Por otro lado, reafirma su posición periférica en las relaciones exteriores.

Sin embargo, en el plano económico, la virtualidad de la relación UE-CELAC dependerá en gran medida de al menos tres factores: el primero es si se puede evitar una crisis global de dimensiones comparables a la de la COVID-19 a resultas de una guerra comercial. A este respecto, las dinámicas recientes apuntan a que la firme respuesta por parte de los otros dos grandes bloques económicos, China y la UE, pueden contener a Washington, amortiguar los daños y abrir vías de negociación.

Un segundo factor es la capacidad de alinear posturas en el ámbito multilateral - sistema de NNUU, G-20, BRICS - capaces de contener los envites de EEUU. Esos posicionamientos deberían reflejar, a su vez, respuestas concertadas de países, o de grupos de países, de Europa y de América Latina y el Caribe.

El tercer factor sería alcanzar acuerdos concretos entre las dos regiones. A este respecto, hay razones para un moderado optimismo. Las presiones geopolíticas y la ventana de oportunidad para diversificar podrían alentar la ratificación del pilar comercial del acuerdo UE-Mercosur. En concreto, el veto de Francia podría superarse mediante alguna salvaguarda para la agricultura francesa y de la UE (Politico, 2025)

Bibliografía

Beattie, A. (2025). "Trump fought the trade law, and Trump won". *Financial Times*, 13 de febrero.

Borrell, J (2025). "Foreword", en Sanahuja, J. A. y Domínguez, R. (eds.). The Palgrave Handbook on EU-Latin American Relations. Cham, Palgrave Macmillan, pp. v-xi.

Bunde, T.; Eisentraut, S. y Schütte, L. (eds.) (2025). *Munich Security Report 2025: Multipolarization*, Múnich: Munich Security Conference, febrero.

Bywaters, C., Sepúlveda, D., y Villar, A. (2021). "Chile y el orden multipolar: diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior", *Análisis Carolina* 09/2021, 18 de marzo.

Comisión Europea (2024). *The future of European competitiveness (Draghi Report).* Bruselas, septiembre

Draghi, M. (2024). "Un cambio radical es necesario. La Unión revisada por Mario Draghi", Conferencia de Alto Nivel sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Bruselas, 16 de abril), *El Grand Continent.*

Economist Intelligence Unit (2024). *Democracy Index 2024*, Londres: EIU.

Ekman, A. y Everts, S. (Eds.). (2024). *Contestation. The New dynamic driving global politics*. París, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Paper nº 183, mayo.

European Commision (2025). Statement by President von der Leyen on the announcement of universal tariffs by the US. Bruselas, Comisión Europea, 3 de abril.

European Commission (2023). *Economic Security Strategy. Joint Communication to the European Parliament and the Council, Bruselas, European Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, JOIN(2023) 20 final, 20 de junio.

Fleming, S. y Strauss, D. (2025). "Trump's aggressive push to roll back globalization", *Financial Times*, 4 de abril.

Fortin, C., Heine J., y Ominami, C. (2025). "Latinoamérica, Trump 2.0. y el no alineamiento activo", *Foreign Affairs en español*, abril -junio, vol. 25, nº 2.

Fundación Alternativas (2024). *Informe Iberomérica 2024. El desafío de la seguridad para las democracias latinoamericanas*, Madrid: Fundación Alternativas.

Gopinath, G.; Gourinchas, O.; Presbitero, A.; Topalova, P. (2024). "Changing Global Linkages: A New Cold War?", IMF Working Paper WP/24/76, April.

Latinobarómetro (2024). *La Democracia Resiliente. Informe 2024*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Letta, E. (2024). *Much more than a market*. Abril.

Mackenzie, K y Sahay, T. (2025). "Europe enters its metal era", *The Polycrisis*, 28 de febrero.

Orozco, M. (2025). Centroamérica después de la visita del Secretario Rubio: una agenda de cambio. *The Dialogue*. 17 de febrero.

Parlamento Europeo (2024a). Confirmation Hearing of Kaja Kallas. Bruselas, European Parliament, Committe on Foreign Affairs, 12 de noviembre.

Parlamento Europeo (2024b). *Hearing of Maroš Šefčovič*. Bruselas, European Parliament, Committe on Trade; Committe on Constitutional Affairs, 4 de noviembre.

Parlamento Europeo (2024c). *Hearing of Josef Síkela. Bruselas, European Parliament, Committe on Development*, 6 de noviembre.

Politico (2025). "Trump pushes France to reassess trade alternatives - even the Mercosur deal?", 8 de abril.

Rachman, G. (2025). "Trump, Putin, Xi and the new age of Empire", *Financial Times*, 10 de febrero.

Sanahuja, J. A. (2024). "Entre la policrisis y el interregno: conceptos para un orden internacional en transición", en Marrero, I. (ed.). *El sistema internacional y el viejo nuevo mundo,* Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 255-296.

Sanahuja, J. A. (2025a). "Green Deal and New Developmentalism in the Governance of Relations Between the European Union and Latin America", en Sanahuja, J. A. y Domínguez, R. (eds.), *The Palgrave Handbook on EU-Latin American Relations*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 335-354.

Bibliografía

Sanahuja, J. A. (2025b). "El segundo mandato Trump: antiglobalismo, supremacismo y políticas hemisféricas", en VVAA. *América Latina en el de cambio de régimen internacional: seguridad y defensa hemisférica*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Cuadernos de Estrategia (en prensa)

Sandbu, M. (2023). "The trilemma that EU leaders must tackle", *Financial Times*, March 26.

Sandrin, P. (2025). "Perceptions, images and emotions towards the European Union (EU) in Latin America: between admiration and resentment", *Journal of Contemporary European Studies*, 27 de marzo.

The Economist (2024). "What Donald Trump's return means for Latin America". 20 de noviembre.

The Economist (2023). "Governments across the world are discovering 'Homeland Economics", October 2.

Tocci, N. (2023). *A Green and Global Europe*, Cambridge, Polity.

Wolf, M. (2025). "The US is now the enemy of the West". *Financial Times*, 25 de febrero.

2

El espacio euro-latinoamericano y caribeño frente a la emergencia climática

¿Una alternativa al modelo neo-extractivista?

por LENNYS RIVERA ALBARRACÍN[1]

INTRODUCCIÓN

En julio de 2023, en un contexto marcado por los impactos de la Guerra de Ucrania, y tras un largo receso de ocho años, tuvo lugar la tercera cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE). En ella, los países se comprometieron a impulsar una colaboración basada en principios para mitigar los efectos adversos del cambio climático y la degradación medio ambiental, a reforzar el sistema multilateral y a promover una gobernanza mundial más eficaz e inclusiva.

Dos años después y en un contexto internacional turbulento, marcado por el segundo mandato de Donald Trump que ha devenido nuevamente en la salida de Estados Unidos del Acuerdo París; y en medio de una estructura en transición, donde aumentan los conflictos comerciales, en una férrea competencia por liderar las tecnologías de la transición verde y digital, vale la pena preguntarse si estos principios y prioridades del espacio euro-latinoamericano han sido profundizados, y si podrán prevalecer en el accionar de la cuarta Cumbre CELAC-UE, que tendrá lugar en Colombia en 2025.

En enero de 2025 se presentó la Brújula de la Competitividad de la UE que, entre otras orientaciones, busca reducir las dependencias excesivas, mediante la diversificación y creación de asociaciones eficaces de comercio e inversión limpia, que contribuyan a asegurar el suministro de materias primas críticas para la transición energética y digital. La UE es altamente dependiente de combustibles fósiles importados y presenta una elevada concentración de proveedores de materia primas críticas. Por su parte, la región de América Latina y el Caribe (ALC), una de las más desiguales del mundo, posee importantes reservas de estas materias necesarias para su transición energética y diversificación económica. De ahí que sea de interés para este capítulo conocer cómo se sitúa la región en estas nuevas orientaciones europeas, particularmente cómo el espacio de cooperación entre ambas regiones puede promover un entendimiento diferente en cuanto a cadenas de valor responsables, justas y equitativas de materias primas críticas, disminuyendo los impactos sociales y ambientales e impulsando la transición justa de los modelos neo-extractivistas.

1. EMERGENCIA CLIMÁTICA Y EL "ENFOQUE *NEXUS*"

El año 2024 cierra como el año más cálido del que se tienen registros en una serie de diez años de temperaturas récord, al superar en cerca de 1,55 ˚C los niveles preindustriales (Organización Metereológica Mundial, 2025). Este record no significa que el objetivo a largo plazo del Acuerdo de París se haya superado, pues dependería de valores registrados a lo largo de décadas, pero sí que es necesario redoblar esfuerzos para mantenerse

en la senda. A pesar de ello, en los primeros 10 días de enero de 2025, el 1% más rico de la población mundial ya había agotado su presupuesto anual de carbono (Oxfam, 2025).

Esta crisis climática se encuentra estrechamente vinculada a una crisis de desigualdad y pérdida de la naturaleza, con impactos diferenciados entre regiones y poblaciones. Las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) de América Latina y el Caribe no superan el 10% del total mundial (Climate Watch, 2019), sin embargo el 74% de los países presenta una alta exposición a eventos climáticos extremos, afectando especialmente a comunidades rurales y mujeres, lo que se ve exacerbado por los desafíos estructurales persistentes: conflictos y crisis económicas (Organización Panamericana de la Salud, 2025); y por factores subyacentes, como altos niveles de desigualdad: un 10% de su población con ingresos promedio 12 veces mayores que el 10% más pobre (BID, 2024).

De la misma forma, la naturaleza se degrada aceleradamente, a pesar de que más de la mitad del PIB mundial depende de alta o moderadamente de ella. De acuerdo al Índice Planeta Vivo (IPV) solo en 50 años (1970-2020), el tamaño medio de las poblaciones bajo seguimiento de vertebrados de América Latina y el Caribe ha disminuido un 95%, (el mayor descenso mundial), y entre los principales motores se encuentran la degradación y pérdida de hábitats, impulsada principalmente por el sistema alimentario, la sobreexplotación y el cambio climático, más acusado en esta región (WWF, 2024, p. 5).

La elevada vulnerabilidad de América Latina frente al cambio climático, y su dependencia de sectores como la agricultura, la minería y el turismo, encierra en sí mismo otro riesgo significativo, y es que si no se adoptan medidas de mitigación y adaptación, el PIB y el empleo podrían sufrir reducciones significativas en el medio y largo plazo, siendo urgente contar con políticas e inversiones, que a la vez que generan empleo, promueven un desarrollo sostenible e inclusivo en la región (CEPAL, 2024).

De esta forma, no es posible afrontar la emergencia climática sin considerar su vinculación con la crisis ambiental y socioeconómica, y, el "enfoque *Nexus*" señala que no hacerlo podría ser además contraproducente; al igual que no observar los impulsores indirectos como el comercio y el consumo excesivo. Este enfoque, propone una "gobernanza *Nexus*", basada en decisiones inclusivas y equitativas, con visión de largo plazo, que identifique problemas y valores compartidos para construir políticas y soluciones integradas, que impulsen futuros justos y sostenibles (IPBES, 2024).

¿El resurgir del espacio Euro-latinoamericano?

La Agenda de Inversiones *Global Gateway* fue lanzada a finales de 2021 para enmarcar y redirigir las inversiones y la cooperación internacional de la UE en materia

de infraestructura inteligente y sostenible, a la vez que se impulsa una agenda de autonomía estratégica (Comisión Europea, 2021). Desde su concepción, se debate entre su potencial para brindar una mejor ejecución estratégica y de impacto positivo en términos de desarrollo para las regiones y su uso como un medio para influir y acceder a las materias primas estratégicas de los países en desarrollo, potenciar a las empresas multinacionales europeas, reducir el riesgo de las transiciones para los Estados (*derisking*) e impulsar la financiarización de la cooperación (De la Cruz & Martínez, 2024).

El relacionamiento con América Latina y el Caribe en el contexto de esta Estrategia, no era prioritario inicialmente. El presupuesto considerado para la región fue de 3.400 millones de euros (un 5,6% de los programas geográficos del Instrumento Europa Global de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional -NDICI-GE) (Santillán & Talvi, 2024). No obstante, en el marco de la celebración de la tercera cumbre CELAC-UE de 2023, donde los países acordaron mantener una colaboración de alto nivel más periódica, que responda a un mutuo interés estratégico, celebrando cumbres cada dos años (Declaración de la Cumbre UE-CELAC, 2023), la Comisión dio un impulso al proponer invertir en la región hasta 45.000 millones de euros y una amplia batería de "proyectos emblemáticos" en los sectores de la transición verde y digital (Comisión Europea, 2023).

Asimismo, en el marco de la cumbre, el 18 de julio de 2023 se firmó el Memorando de Entendimiento que establece una asociación entre la UE y Chile centrada en cinco áreas: integración de las cadenas de valor de materias primas; investigación e innovación; aprovechamiento de los criterios medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG); despliegue de infraestructuras duras y blandas; y refuerzo de las capacidades y desarrollo de competencias (European Commission, 2023). Al respecto, el gobierno de Chile señaló su ambición porque este acuerdo favorezca el desarrollo de tecnología, la sostenibilidad y agregación de valor al sector productivo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023). En noviembre de 2024 las partes acordaron en el ámbito técnico la Hoja de Ruta de la Asociación Estratégica. Su implementación será importante para evidenciar un relacionamiento que vaya más allá de la diversificación del suministro de la UE, para aportar en la creación de valor y desarrollo del país socio.

La región latinoamericana y caribeña participa activamente de las negociaciones internacionales sobre cambio climático y biodiversidad, desde su posición de países en vías de desarrollo y aportando una visión de diversidad. Colombia ha sido el anfitrión de la Conferencia de las Partes (COP)16 sobre biodiversidad celebrada en Cali en noviembre de 2024 y Brasil será el anfitrión de la COP30 de cambio climático que tendrá lugar en Belem noviembre de 2025. En la COP16 Colombia envió un mensaje al mundo sobre la necesidad de recuperar la "Paz con la Naturaleza", incidiendo en que las

relaciones desiguales y extractivas incrementan el contexto de conflictividad y violencia (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, 2024).

La COP 16 de biodiversidad y la COP 29 de cambio climático celebrada en Bakú (Azerbaiyán) no cumplieron las exceptivas en cuanto a la cantidad de los nuevos objetivos de financiamiento dirigidos a los países en desarrollo y la priorización de la financiación pública bajo la modalidad de subvenciones y/o medidas para limitar los instrumentos de deuda de los países más afectados. El reconocimiento de la justicia climática y ambiental, aunado a las reparaciones vinculadas a la deuda son un aspecto central de estas negociaciones. Procesos de revisión y condonación de la deuda podrían brindar una mayor capacidad fiscal y financiera a los países más vulnerables para enfrentar la emergencia climática y la degradación de la naturaleza e impulsar la resiliencia de sus sociedades sin menoscabar los servicios públicos, o reproducir modelos centrados en la extracción de recursos.

La COP 30 tendrá lugar en la Amazonia, uno de los ecosistemas más importantes y en riesgo de sufrir un punto de inflexión. La primera carta del Presidente de la Cumbre, publicada en marzo de 2025, invita a reunirse en torno al concepto de "*mutirão*" (andecha o trabajo comunitario en castellano) para aunar esfuerzos en una tarea compartida y lograr una "remontada", activando "puntos de elevado apalancamiento". Insta a "navegar guiados por la Cruz del Sur", señalando palancas que van desde un Balance Ético Global, el Programa de Trabajo para una Transición Justa, la integración de las agendas de cambio climático, biodiversidad y desarrollo sostenible, la creación de fondos para la protección de los bosques, hasta la defensa del multilateralismo, la cooperación internacional y la evolución de la banca multilateral de desarrollo y las instituciones financieras internacionales (COP30 Brasil, 2025). No obstante, los preparativos de la Cumbre ya generan preocupaciones por sus impactos en términos de infraestructura vial y por el adelanto del segmento de alto nivel, que podría incidir en las posibilidades de influencia de la sociedad civil.

De esta forma, la posición de América Latina y el Caribe como región en desarrollo y heterogénea, se ve influenciada por el devenir de estas negociaciones, y la demanda de acceso a la tecnología y financiamiento de calidad que no incremente la carga de la deuda, junto con las presiones de la inserción internacional, ante lo que confluyen planteamientos derivados de la banca regional multilateral relacionados con "ALC como región de soluciones globales" (CAF, 2024), derivadas de su riqueza cultural, recursos naturales y biodiversidad, junto con la necesidad de que estas soluciones respondan a los intereses de la comunidades locales, pueblos indígenas y sectores más vulnerables de la población.

2. PRIORIDADES DE LA COMISIÓN EUROPEA 2024- 2029 Y LA BRÚJULA DE LA COMPETITIVIDAD

El inicio de un nuevo mandato de las autoridades de la UE podría ser el momento propicio para reevaluar la estrategia *Global Gateway*, considerando que se trata de un instrumento de cooperación al desarrollo, y por tanto, debe situar en el centro las necesidades de los países beneficiarios; contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible; impulsar procesos participativos, transparentes y cercanos de implementación, así como de monitoreo de los impactos sociales y ambientales de los proyectos (Eurodad, et al., 2024).

La nueva Comisión Europea (CE) inició funciones en diciembre de 2024, fundada en las Directrices Políticas 2024 – 2029, en las cuales se propone un nuevo plan para la prosperidad sostenible y la competitividad de Europa (Von der Leyen, 2024). ¿Cómo se sitúa ALC en estas prioridades políticas? En la carta de misión dirigida por la presidenta de la CE a Maroš Šefčovič, Comisario designado para Comercio y Seguridad Económica (septiembre de 2024) señala que los países de la región, junto con los del Indo-Pacífico y otras economías emergentes se encuentran entre los priorizados para ultimar los acuerdos comerciales en negociación; desarrollar Asociaciones de Comercio e Inversión Limpios que refuercen la competitividad, la diversificación de las cadenas de suministro e impulsen las economías de los socios; y para reforzar nuevos vínculos económicos, bajo una nueva doctrina de seguridad (Von der Leyen, 2024).

En enero de 2025 se presenta la Brújula de la Competitividad, que propone una hoja ruta basada en las recomendaciones del informe Draghi (septiembre 2024). Esta hoja de ruta busca reducir barreras estructurales como la brecha de productividad y corregir debilidades en tres ámbitos: innovación tecnológica, descarbonización y seguridad. La descarbonización y competitividad irían de la mano, para superar su dependencia de combustibles fósiles importados y promover energía limpia asequible, teniendo como bandera un Pacto Industrial Limpio y una Ley de Aceleración de la Descarbonización Industrial, para agilizar los permisos en sectores en transición. En materia de seguridad, se trataría de reducir las dependencias excesivas, mediante la diversificación y creación de asociaciones eficaces de comercio e inversión limpia (Comisión Europea, 2025).

En el marco de esta estrategia, la UE mantendrá el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) y los paquetes de inversión del *Global Gateway*. En cuanto a materiales críticos colaborará para impulsar una Organización Mundial del Comercio (OMC) "modernizada"; estrechará alianzas "eficaces", señalando como ejemplo al Acuerdo UE-Mercosur y a la modernización del Acuerdo Global UE-México; y propone también instrumentos como los Acuerdos de Facilitación de la Inversión

Sostenible que garantizan el suministro de materias primas y aumentan las inversiones sostenibles europeas en beneficio de los socios (European Commission, 2025).

No obstante, la Brújula sobre la Competitividad no recoge las nociones o principios de justicia climática, social o ambiental, tampoco el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. No hace referencias específicas sobre la CELAC, ni a la minería sostenible -aunque sí a las salvaguardas-, o a la transparencia. Hace mención a los "límites planetarios", pero relacionada a la agricultura y producción de alimentos europeos; y solo se alude la transición justa con referencia a una política de cohesión modernizada.

3. PRIORIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COINCIDIENDO CON LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE COLOMBIA EN LA CELAC

En la reunión de puesta en marcha del mecanismo de coordinación CELAC-UE celebrada en mayo de 2024 en Honduras se acordó que la paz global y la agenda verde, serían puntos básicos para la cumbre de 2025. La transición verde justa sería el principio rector que impulsaría la presidencia de Colombia de la CELAC, que debería traducirse en iniciativas concretas como la construcción de una red eléctrica interconectada y en las bases para una red ferroviaria latinoamericana y líneas de transporte con energías limpias. Se espera que la IV Cumbre CELAC – UE de 2025, facilite la puesta en común de expectativas sobre una agenda renovada de cooperación e inversión birregional (Freixes, 2024).

La reunión de Cancilleres de la CELAC del 3 de julio de 2023 designó a Colombia como presidencia pro-tempore de CELAC 2025. Esta designación reafirmaría el interés de Colombia en el fortalecimiento y promoción de la integración regional y brindaría una oportunidad para posicionar e impulsar la visión del Plan Nacional de Desarrollo[25] 2022-2026, que persigue la profundización de la integración, el impulso de la transición verde, la interconexión e integración energética y el financiamiento y la lucha contra el cambio climático (Cancillería de Colombia, 2023).

Este Plan señala que el eje de transformación productiva, internacionalización y acción climática, se impulsaría "dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza" (El Congreso de Colombia, 2023, p. 2). De manera similar, el Plan México, apuesta por la reindustrialización de la economía mexicana y el fortalecimiento del desarrollo científico, tecnológico y la innovación (Gobierno de México, 2025). De esta forma, la exigencia latinoamericana se orienta a que las asociaciones del *Global Gateway* respondan al objetivo declarado de promover la industrialización en

torno a las materias primas de la transición verde y se mejoren los servicios sociales, como valor añadido europeo, respecto a otros actores externos, evitando alimentar un nuevo ciclo extractivista (Sanahuja, 2025).

Por su parte, en la Reunión informal de los Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la CELAC-UE celebrada en New York en septiembre 2024 se abordó el fortalecimiento de los vínculos comerciales y de inversión para establecer cadenas de suministro fiables, promover el crecimiento sostenible y la creación de empleo en ambas regiones. Destacaron la importancia de una implementación rápida del *Global Gateway*, así como su apoyo al multilateralismo, reafirmando el compromiso con los propósitos y principios de la Carta de la ONU y el Pacto para el Futuro (EEAS, 2024).

4. AMÉRICA LATINA: TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS

América Latina produce 25 de las 34 materias primas críticas recogidas en la lista de la Ley de Materias Primas Críticas de la UE (CRMA, por sus siglas en inglés) aprobada en marzo de 2024 como parte del Plan Industrial del Pacto Verde (ver Tabla 1). Es decir, nada menos que el 73,5% de las mismas. Esta Ley es una apuesta por una mayor autonomía estratégica, en un contexto donde se estima que para 2050 solo la demanda mundial de litio pueda aumentar en más de un 1500 % y que para el caso de la UE se multiplique por 12 a 2030 y por 21 a 2050 (EPRS, 2024). De esta forma, tiene como objetivo diversificar el suministro (la Unión depende de China en un 100% para el suministro de tierras raras; de Turquía en 98% para el suministro de boro y de Sudáfrica en un 71% para el de platino); reforzar la circularidad y reciclaje; y apoyar la investigación e innovación, tanto en el uso eficiente de estos materiales como en el desarrollo de sustitutos (Consejo de la Unión Europea, 2024).

La CRMA no hace referencia expresa a prevenir relaciones extractivistas con terceros países o a colaborar en procesos de transición justa, solo señala las compensaciones justas en caso de proyectos que puedan afectar a los pueblos indígenas. Propone que la Unión debe buscar asociaciones mutuamente beneficiosas con los mercados emergentes y las economías en desarrollo, en consonancia con su estrategia *Global Gateway*, que contribuyan a la diversificación de su cadena de suministro de materias primas y añadan valor a la producción en dichos países (Reglamento (UE) 2024/1252, 2024).

América Latina y el Caribe posee importantes reservas de litio y cobre, y también de niobio, grafito natural, fluorita y elementos de tierras raras. Chile, con un 11% es el primer exportador mundial de minerales críticos en 2022. En 2024, el denominado "triángulo del litio (Argentina, Bolivia y Chile) posee cerca de la mitad de los recursos de litio del mundo, y Chile con un 24% y Argentina con un 6%, concentran el 30 % de

la producción mundial de litio. El 79 % del suministro de litio refinado de la UE procede de Chile. Brasil y Perú, también están explorando sus reservas potenciales de litio. Asimismo, Chile con un 27 % es el mayor productor mundial de cobre, seguido de Perú con un 11 %. Brasil produce más del 90 % de niobio del mundo, y es en su conjunto, el mayor proveedor de materias primas críticas de América Latina a la UE (EPRS, 2024).

Más allá de estas reservas, tanto América Latina como la Unión Europea no se encuentran bien posicionada en las cadenas de procesamiento y transformación de estas materias primas críticas, donde se concentra la mayor generación de valor. Sin embargo, la explotación de estos recursos genera fuertes impactos ambientales y sociales. De hecho, más del 40% de los conflictos medioambientales de la región se vinculan a la extracción de minerales (Günther & Reisch, 2021).

Los minerales críticos también representan un factor fundamental de la transición energética de la región, que si bien cuenta con una de las matrices de generación eléctrica más renovables (56%), al excluir la hidroelectricidad (40, 85%), el peso de los combustibles fósiles sigue siendo evidente (BP, 2022). Adicionalmente, se estima que para 2030 la región duplique la proporción de generación con energías renovables y para 2050 alcance cerca del 40%, lo que implicaría que la financiación debe duplicarse hasta alcanzar los 150.000 millones de dólares en 2030 y quintuplicarse en 2050 (IEA, 2023). De igual manera, la descarbonización de la economía de la región podría generar 15 millones netos de puestos de trabajo para 2030, en sectores como las energías renovables, la construcción y la manufactura, la producción de alimentos de origen vegetal y la silvicultura (BID, 2021).

La explotación de estos recursos vinculados a la transición hacia energía renovables, requiere un enfoque de transición justa y también un enfoque *nexus*, que garantice una minería responsable con los derechos humanos de las localidades, evite la minería en zonas sensibles desde el punto de vista de la biodiversidad, genere valor y empleo productivo vinculado tanto a los procesos de refinado y fabricación asociados a estas materias, como a los de transición energética y diversificación económica, mientras se impulsa la investigación para explorar la reducción del uso de estos minerales mediante materiales alternativos más accesibles.

El Secretario General de Naciones Unidas convocó a un Grupo sobre Minerales Críticos para la Transición Energética multiactor. Este grupo propuso en septiembre de 2024 siete principios rectores voluntarios, basados en obligaciones jurídicas prexistentes: todas las cadenas de valor deben poner en el centro los derechos humanos; asegurar la salvaguarda de la integridad del planeta; sustentase sobre la justicia y la equidad; fomentar el desarrollo mediante el reparto de beneficios, la adición de valor y la diversificación; asegurar que las inversiones, la financiación y el comercio sean responsables y justos; garantizar

Lista de las materias primas críticas de la UE producidas en América Latina	
Antimonio	Grafito (calidad de batería)*
Arsénico	Hafnio
Barita	Helio
Bauxita/Alúmina/Aluminio*	Litio
Berilio	Litio (calidad de batería)*
Bismuto*	Magnesio
Boro	Manganeso
Boro (calidad de metalurgia)*	Manganeso (calidad de batería)*
Carbón de coque	Metal de magnesio*
Cobalto*	Metal de titanio*
Cobre*	Metales del grupo del platino*
Escandio	Niobio
Estroncio	Níquel (calidad de batería)*
Feldespato	Silicio metálico*
Fluorita	Tántalo
Fosforita	Tierras raras ligeras
Fósforo	Tierras raras para imanes permanentes (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm y Ce)*
Galio*	Tierras raras pesadas
Germanio*	Vanadio
Grafito	Wolframio*

Tabla 1: Lista de las materias primas críticas de la UE producidas en América Latina.

Fuente: Elaboración propia basada en Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de11 de abril de 2024, para la lista de materias primas críticas de la UE y en Polish Economic Institute (2024) Latin America's Critical Raw Materials and the Economic Security of the European Union, para la lista de producción de materias primas críticas de América Latina (2016-2020).

Nota: Se han suprimido las coincidencias entre la lista de materias fundamentales y materias estratégicas para el caso de la UE / (*) corresponde a materias primas estratégicas de la UE / (Texto en color rosa) corresponde a las materias primas críticas que se producen en América Latina.

la transparencia, la rendición de cuentas y las medidas anticorrupción; y una acción mundial que promueva la paz y la seguridad basada en la cooperación multilateral e internacional (UN Secretary-General's Panel on Critical Energy Transition Minerals, 2024).

Asimismo, el Grupo presentó cinco recomendaciones prácticas para mantener e integrar estos principios en las cadenas de valor, y en términos de este artículo convendría destacar dos en particular: por un lado, la creación de un Grupo Asesor de Expertos de Alto nivel que acelere y asegure una mayor distribución de beneficios, adición de valor y diversificación económica en las cadenas de valor, así como un comercio, inversión, financiación y fiscalidad responsables y justos. Por otro lado, la creación de un marco mundial de trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas, reforzando la diligencia debida de la empresas, sin que este marco se constituya en una barrera unilateral al comercio.

La sociedad civil presentó una serie de recomendaciones al Grupo, entre ellas se hizo un llamado a la reducción equitativa del consumo de energía y minerales; a la protección de las personas y el planeta, especialmente de las comunidades locales y pueblos indígenas; al apoyo de políticas fiscales y de desarrollo equitativas; al fomento de marcos internacionales de comercio e inversión equitativos; y a garantizar una acción en el seno de las Naciones Unidas que conlleve a la inclusión en los marcos nacionales de estos principios, a la conformación de un mecanismo participativo que vele por el cumplimiento de los derechos humanos en los territorios, y la implementación de un plan de seguimiento de las recomendaciones del Grupo (CAN International, 2024).

5. CONSIDERACIONES FINALES

En un contexto de creciente competencia comercial y de fuerzas que tienden a la polarización, resulta cada vez más necesario resistirse a estrategias de suma cero y mantener relaciones de cooperación que refuercen las autonomías estratégicas de ambas regiones. Se trata de construir un bienestar compartido, teniendo presente que no hay espacio para asociaciones que no sean beneficiosas para el planeta y las personas.

En la nueva legislatura de la UE se plantean diversos escenarios como una posible ralentización del Pacto Verde, impulsada por una agenda populista, así como por diferentes visiones sobre las fuentes que deben sustentar la transición energética, o la evolución del Pacto Verde hacia una fase de políticas industriales, donde tiende a prevalecer una agenda de seguridad, que podrían afectar el relacionamiento externo de la Unión, de imponerse una narrativa de la UE primero. En estos escenarios crece la necesidad de una visión guiada por la brújula de los objetivos sociales y ambientales que han conllevado a la redefinición de estas nuevas asociaciones, y por una acción concertada que implique nuevos balances

de poder derivados de una reforma de la arquitectura financiera internacional, para reorientar y desbloquear los recursos necesarios para la acción climática y el desarrollo del sur global.

De allí, que se esbocen a continuación algunas consideraciones a modo de recomendaciones preliminares que permitan fortalecer el espacio birregional de cooperación CELAC-UE en un contexto de emergencia climática, que implica una necesaria disminución de los impactos ambientales y sociales de las cadenas de valor de las materias primas críticas para la transición energética:

- **Fortalecimiento de la cooperación en acción climática y transición energética justa**. En un contexto donde Estados Unidos se retira del Acuerdo de París, ambas regiones mantienen su compromiso con el objetivo de no superar el 1,5 ˚C de temperatura media global, lo que debe traducirse en un mayor financiamiento público y de calidad para la acción climática (mitigación y adaptación) por parte de los países desarrollados y en la presentación de planes climáticos ambiciosos en el marco de la COP 30 que tendrá lugar en Belém en noviembre de 2025.

- **Impulsar una estrategia conjunta de descarbonización y de diversificación económica**. Fundados en el reconocimiento compartido de la necesidad de proseguir en la consecución de los objetivos de cambio climático, impulsar una estrategia en la que tanto las empresas como los centros de investigación locales participen más eficazmente en la transformación de las materias primas críticas y en las cadena de valor de los componentes de las energías renovables, así como en proyectos conjuntos de innovación, incluyendo estudios sobre la minimización de la huella medioambiental, social y climática y de materiales alternativos.

- **Fortalecimiento de una Estrategia *Global Gateway* basada en valores**, de manera tal que los principios de la cooperación euro-latinoamericana se profundicen y se vean efectivamente reflejados, entre ellos, la defensa de derechos humanos, el reconocimiento y reducción de desigualdades, el desarrollo sostenible y la disminución de la brecha de inversión de calidad en transición justa, redundando en beneficios mutuos, y en la conformación de mecanismo participativos que velen por el cumplimiento de los garantías ambientales y sociales en los territorios.

- **Cooperación para impulsar el reporte y cumplimiento de criterios medioambientales, sociales y de gobernanza (ASG) estrictos y la debida diligencia de las empresas**. La Brújula de la Competitividad plantea la simplificación mediante una propuesta de Ley ómnibus, que mal conducida, podría llevar a la relajación de la normativa en finanzas sostenibles, en detrimento del liderazgo de la UE y generando incertidumbre. De allí, que sea impor-

tante profundizar en la cooperación birregional en esta área, considerando la interoperabilidad de la normativa desarrollada en ambas regiones.

- **Impulsar transformaciones estructurales que promuevan el comercio justo, la inversión equitativa y la reforma de la arquitectura financiera internacional**. La UE tiene una posición privilegiada para impulsar una agenda más equitativa, al contar con una de las redes de acuerdos comerciales más amplia del mundo y formar parte de los foros de las mayores economías en el ámbito global. Ambas regiones pueden incidir en resultados ambiciosos y accionables para la Cuarta Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (FfD4, pos sus siglas en inglés) que tendrá lugar en Sevilla a mediados de 2025, orientados al establecimiento de marcos alineados con la sostenibilidad; la eliminación de subvenciones perjudiciales que provocan la pérdida de biodiversidad y el cambio climático; y la cancelación y reestructuración de la deuda de los países en desarrollo.

Bibliografía

BID, 2021. El camino hacia cero emisiones netas puede crear millones de puestos de trabajo en América Latina, Washington, D.C.: BID.

BID, 2024. Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe. [En línea] Available at: https://acortar.link/uM970J [Último acceso: 08 Febrero 2025].

BP, 2022. Statistical Review of World Energy June 2022. [En línea] Available at: https://acortar.link/r6SMvJ [Último acceso: 12 Junio 2023].

CAF, 2024. https://www.caf.com/es/blog/la-nueva-marca-global-de-america-latina-y-el-caribe/. [En línea] Available at: https://acortar.link/ltNpak [Último acceso: 16 Marzo 2025].

CAN International, 2024. Recomendaciones de la Sociedad Civil para el Grupo del Secretario General de Naciones Unidas sobre Minerales Críticos para la Transición Energética. [En línea] Available at: https://acortar.link/mUEgZ2 [Último acceso: 07 Diciembre 2024].

Cancillería de Colombia, 2023. Por unanimidad, Colombia es elegida para presidir la CELAC en 2025. [En línea] Available at: https://acortar.link/Rljcqd [Último acceso: 07 diciembre 2024].

CEPAL, 2024. Estudio Económico de América Latina y. Santiago: CEPAL.

Climate Watch, 2019. Historical Green House Emissions. [En línea] Available at: https://acortar.link/4UEzvB [Último acceso: 05 Junio 2023].

Comisión Europea, 2021. Preguntas y respuestas sobre la «*Global Gateway*». [En línea] Available at: https://acortar.link/Z87RUR [Último acceso: 14 Febrero 2025].

Comisión Europea, 2023. La Comisión presenta la Agenda de Inversiones de *Global Gateway* con América Latina y el Caribe. [En línea] Available at: https://acortar.link/9Z9q7K [Último acceso: Febrero 16 2025].

Comisión Europea, 2025. Una brújula de la UE destinada a recuperar la competitividad y procurar una prosperidad sostenible. [En línea]
Available at: https://acortar.link/V2H4La [Último acceso: 15 Febrero 2025].

Consejo de la Unión Europea, 2024. Un Reglamento de la UE sobre materias primas fundamentales para el futuro de las cadenas de suministro de la UE, Bruselas: Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo.

COP30 Brasil, 2025. Primera carta del Presidente de la COP30, Embajador André Corrêa do Lago. [En línea] Available at: https://acortar.link/mCYH81[Último acceso: 14 Marzo 2025].

De la Cruz, F. P. & Martínez, Á. R., 2024. *Global Gateway* en construcción: ¿desarrollo sostenible internacional o autonomía estratégica europea?, Madrid: Fundación Carolina.

Declaración de la Cumbre UE-CELAC, 2023. [En línea] Available at: https://acortar.link/FG3GFJ [Último acceso: 16 Febrero 2025].

EEAS, 2024. UE-CELAC: Comunicado de los copresidentes. [En línea] Available at: https://acortar.link/OIa92Y [Último acceso: 17 Febrero 2025].

El Congreso de Colombia, 2023. Texto Conciliado del Proyecto de Ley Número 274 de 2023. Cámara – 338 de 202 Senado."Por el cual se expide el Plan Nacional de Colombia", Bogotá: El Congreso de Colombia.

EPRS, 2024. EU–Latin America: Enhancing cooperation on critical raw materials, Strasbourg: European Parliamentary Research Service.

Eurodad, Counter Balance & Oxfam, 2024. ¿Quién se beneficia de la *Global Gateway*? La nueva estrategia de la UE para lacooperación para el desarrollo, Bruselas: Eurodad; Counter Balance; Oxfam.

European Commission, 2023. *Global Gateway*: EU and Chile strengthen cooperation on sustainable critical raw materials supply chains. [En línea] Available at: https://acortar.link/nxjm5R [Último acceso: 15 Marzo 2025].

European Commission, 2025. A Competitiveness Compass for the EU, Brussels: European Commission.

Freixes, J., 2024. Colombia será sede de la Cumbre CELAC-UE en 2025. [En línea]

Bibliografía

Available at: https://acortar.link/WRQut3 [Último acceso: 16 Febrero 2025].

Gobierno de México, 2025. Plan México. Estrategia de Desarrollo Económico Equitativo y Sustentable para la Prosperidad Compartida., Ciudad de México: Gobierno de México.

Günther, M. & Reisch, V., 2021. Environmental Rights and Conflicts, Berllin: German Institute for International and Security Affairs.

IEA, 2023. Latin America Energy Outlook, Paris: IEA.

IPBES, 2024. Media Release: IPBES Nexus Assessment. [En línea] Available at: https://acortar.link/LemTxo [Último acceso: 09 Enero 2025].

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, 2024. COP 16 Colombia. Paz con la Naturaleza. [En línea] Available at: https://acortar.link/dgV4a2 [Último acceso: 16 Marzo 2025].

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023. Chile y la Unión Europea acuerdan establecer una asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenibles. [En línea]
Available at: https://acortar.link/PgjUa2 [Último acceso: 15 Marzo 2025].

Organización Metereológica Mundial, 2025. La Organización Meteorológica Mundial confirma que 2024 fue el año más cálido jamás registrado al superar en cerca de 1,55 ˚C los niveles preindustriales. [En línea] Available at: https://acortar.link/1Iq4UE [Último acceso: 25 Enero 2025].

Organización Panamericana de la Salud, 2025. Nuevo informe de la ONU: 74 por ciento de los países de América Latina y el Caribe tienen alta exposición a eventos climáticos extremos, afectando la seguridad alimentaria. [En línea] Available at: https://acortar.link/KUmxds [Último acceso: 08 Febrero 2025].

Oxfam, 2025. El 1% más rico consume todo su límite anual de carbono en solo 10 días. [En línea] Available at: https://acortar.link/clhOLU [Último acceso: 08 Febrero 2025].

Reglamento (UE) 2024/1252, 2024. por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.˚ 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020.. Luxemburgo: Diario Oficial de la UE.

Sanahuja, J. A., 2025. Green Deal and New Developmentalism in the Governance. En: J. A. Sanahuja & R. Dominguez, edits. The Palgrave Handbook of EU-Latin American Relations. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 335-354.

Santillán, M. O. & Talvi, E., 2024. *Global Gateway*: qué sabemos y qué significa para América Latina y el Caribe. [En línea] Available at: https://acortar.link/3luO8P [Último acceso: 07 Febrero 2025].

Sierocińska, K. & Michalski, B., 2024. Latin America's Critical Raw Materials and the Economic Security of the European Union, Warsaw: Polish Economic Institute.

UN Secretary-General's Panel on Critical Energy Transition Minerals, 2024. Resourcing the Energy Transition. Principles to guide citical energy transition minerals towards equity and justice, New York: UN Secretary General.

Von der Leyen, Ú., 2024. Europe´s Choice. Political Guidelines for the Next European Commission, Strasbourg: European Commisision.

Von der Leyen, Ú., 2024. Mission Letter to Maroš Šefčovič. Commissioner-designate for Trade and Economic, Brussels: European Comission.

WWF, 2024. Informe Planeta Vivo 2024. Gland: WWF.

3

Global Gateway y su impacto en *América Latina*: balance y perspectivas

por BRUNO THEODORO LUCIANO[2]

INTRODUCCIÓN

Este artículo explora la iniciativa *Global Gateway* (GG) de la Unión Europea en América Latina, centrándose en los proyectos relacionados con la transición verde. Se evalúa la iniciativa GG como una de las estrategias de inversión internacional más importantes de la UE en la actualidad, con especial énfasis en su papel en la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático. El artículo busca examinar los proyectos emblemáticos de GG para América Latina y el Caribe, los actores estatales y no-estatales involucrados en los programas anunciados, y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular en los sectores de clima y energía verde ya que aglutina el mayor número de proyectos identificados para la región.

La Comisión Europea lanzó la iniciativa *Global Gateway* en 2021 como una estrategia para invertir masivamente en la transición verde y digital, promoviendo sinergias crecientes entre los financiadores nacionales, regionales y europeos en sus inversiones en el Sur Global. En palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, el GG es un programa de 300,000 millones de euros para financiar y construir infraestructuras limpias, con un tamaño suficiente para marcar la diferencia y plantear un nuevo enfoque para los grandes proyectos de infraestructuras. Según la presidenta de la Comisión, *Global* Gateway servirá para ofrecer mejores opciones a los países implicados ya que, para muchos de ellos, las opciones de inversión no solo son limitadas sino que generalmente tienen un precio más elevado que termina afectando a las condiciones de los trabajadores y compromete la soberanía nacional (European Commission, 2023a).

En este sentido, el objetivo de este artículo es presentar una evaluación inicial de una de las propuestas de inversión y cooperación internacional más importantes de la UE hacia América Latina. El estudio de la relevancia y los desafíos para la implementación de la transición verde en la región se convierte en un aspecto fundamental para comprender el papel de la UE en la promoción externa de la transición verde y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por otro lado, la centralidad ocupada por la agenda de la promoción del desarrollo sostenible y la agenda verde también se ha convertido en tema central para los países latinoamericanos, que ha emergido como tema prioritario en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), presidida en 2025-2026 por Colombia, que será la responsable de organizar la Cumbre UE-CELAC en 2025.

Partiendo de la noción de "Interregionalismo Verde", este artículo tiene como objetivo desarrollar una evaluación de la Iniciativa *Global* Gateway de la UE hacia América Latina, centrándose principalmente en proyectos relacionados con la transición verde. La aparición de esta transición en la agenda global,

dentro y más allá del caso de la UE, ha exigido nuevos enfoques conceptuales para evaluar críticamente las transformaciones económicas y políticas hacia el desarrollo sostenible y las economías más verdes impulsadas por actores estatales y no estatales. Este artículo tiene como objetivo llamar la atención sobre el desarrollo de nuevos enfoques teóricos para analizar la promoción global de la transición verde por parte de la UE, en particular el compromiso interregional de la UE con América Latina y el Caribe, regiones fuertemente impactadas por la crisis climática. En este sentido, la noción de "Regionalismo Verde" ha recibido una atención académica cada vez mayor y se ha caracterizado como "un proceso normativo para que los marcos económicos regionales integren y operacionalicen la sostenibilidad ambiental" (Hsieh, 2024, p. 173, traducción nuestra). El hecho de que la UE, desde la comunicación "Una Europa Global", haya incluido en sus acuerdos comerciales y acciones internacionales compromisos adicionales con el desarrollo sostenible en sus relaciones con otras regiones del mundo, en particular el Sur Global, apunta al desarrollo del fenómeno de un Interregionalismo Verde, una dinámica que coloca los principios del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en el centro del alcance normativo de las relaciones interregionales, en apoyo de un camino hacia una transición verde a nivel global. Por lo tanto, este artículo presenta una evaluación crítica de las inversiones externas de la UE a través de la Iniciativa *Global Gateway*, en la que se identifican y caracterizan las iniciativas ya existentes en la región, y se reflexiona sobre su capacidad para contribuir a una transición verde justa y sostenible en el Sur Global, especialmente en América Latina y el Caribe.

ENTRE COMPETENCIAS GEOPOLÍTICAS Y LA TRIPLE TRANSICIÓN: LA INICIATIVA *GLOBAL GATEWAY* DE LA UNIÓN EUROPEA

La Iniciativa *Global Gateway* (GG), lanzada por la Comisión Europea en diciembre de 2021, es una de las estrategias de inversión global más ambiciosas de la Unión Europea, con el objetivo de estimular 300,000 millones de euros en inversiones globales para 2027. Estos fondos provendrán de diversas fuentes, entre ellas la UE, los Estados miembros, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el sector privado. La iniciativa se centra en las brechas de inversión en el Sur Global, centrándose en áreas como la transición verde, la transformación digital, el desarrollo humano, la resiliencia sanitaria y la producción de vacunas. Sin embargo, análisis iniciales sobre el GG han expresado la preocupación de que el enfoque de esta en las ganancias financieras y geopolíticas podría eclipsar sus posibles beneficios sociales, económicos y ambientales para los países del Sur Global.

Los primeros informes sobre la implementación de la GG han destacado

problemas de transparencia y eficacia, especialmente en lo que respecta a la financiación, los objetivos y la gobernanza. La información sobre el diseño y la implementación de la iniciativa no ha sido fácilmente accesible para las principales partes interesadas, incluido el público, los parlamentos y la sociedad civil, lo que limita la supervisión democrática. Estudios recientes han enfatizado la importancia de alejarse de un enfoque de arriba hacia abajo y adoptar un modelo más inclusivo y de múltiples partes interesadas, con la reducción de la desigualdad como objetivo central (Concord, 2024). Además, algunos comentaristas han notado una desconexión entre la retórica del GG de promover el desarrollo sostenible y su implementación real. Sostienen que la UE debe desarrollar una visión clara y compartida para garantizar que la iniciativa cumpla sus promesas (Panda, 2022). Algunos informes también han expresado su preocupación por el hecho de que el GG simplemente 'reempaqueta' los fondos de desarrollo existentes en lugar de movilizar nuevos recursos, lo que subraya la necesidad de compromisos financieros adicionales para impactar verdaderamente en el desarrollo sostenible y la reducción de la desigualdad (Furness y Keijzer, 2022; Jorge y Otero, 2022).

A pesar de las críticas iniciales, la agenda del GG presenta una oportunidad para promover un modelo de inversión más sostenible e inclusivo. Sus principios de transparencia en los mecanismos de financiación y la implementación de proyectos son clave para generar confianza y garantizar la rendición de cuentas (Teevan y Domingo, 2022). Además, GG ha priorizado la sostenibilidad ambiental, centrándose en la transición verde y promoviendo la energía renovable como parte de los esfuerzos para descarbonizar la economía global, en línea con el Acuerdo de París. Las inversiones en tecnologías verdes, energía renovable, infraestructura sostenible y mitigación y adaptación al cambio climático se consideran fundamentales para lograr un desarrollo sostenible global (Tagliapietra, 2024). A nivel geopolítico, el GG es en gran medida considerado como una respuesta de la UE a la Iniciativa del Cinturón y la Ruta (Belt and Road Initiative – BRI, en inglés) de China. A diferencia del BRI, que ha enfrentado críticas por su falta de transparencia, la UE pretende priorizar la transparencia y la rendición de cuentas en todo el ciclo de los proyectos implementados en el marco del GG (Teevan et al., 2022).

La literatura ha comenzado a destacar varios desafíos para implementar la estrategia GG a nivel mundial. Los críticos han señalado la falta de una visión clara y una estrategia de comunicación de la iniciativa. Existe incertidumbre sobre sus objetivos específicos, cómo se financiará sin financiamiento adicional y los beneficios tangibles que ofrece a los países socios. Esta confusión también existe dentro de la UE, ya que los Estados miembros más pequeños sienten que la GG ha sido impuesta por la Comisión sin una orientación clara sobre sus fun-

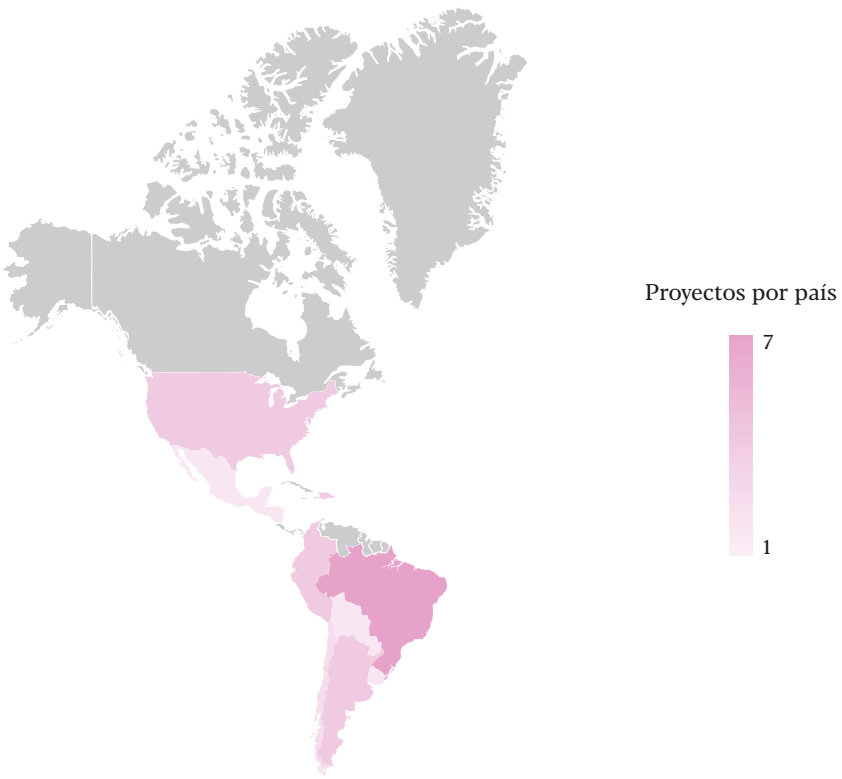
ciones. La falta de una visión y comunicación unificadas podría obstaculizar la capacidad de la iniciativa para atraer socios y mostrar su valor (Olivié y O'Shea, 2023). Además, la dependencia de GG de la inversión del sector privado ha suscitado preocupaciones de que podría priorizar los intereses comerciales sobre los objetivos de desarrollo. También se levantan dudas sobre si GG está movilizando inversiones realmente nuevas o simplemente renovando la imagen de las existentes (Furness y Keijzer, 2022).

El éxito de la iniciativa depende de lograr coherencia y coordinación entre las instituciones de la UE, los Estados miembros, los bancos de desarrollo, las instituciones financieras y el sector privado. Sin embargo, alinear las diversas prioridades temáticas y geográficas de los Estados miembros con los objetivos de GG sigue siendo un desafío importante. Las dificultades operativas, como los cuellos de botella burocráticos en los países socios y los diferentes niveles de compromiso gubernamental, también podrían retrasar los proyectos y obstaculizar la implementación (Teevan et al., 2022). Además, la ausencia de un nivel de gobernanza intermedio que vincule la planificación estratégica de alto nivel con la ejecución sobre el terreno corre el riesgo de generar ineficiencias y demoras (Olivié y O'Shea, 2023). Abordar estos desafíos será crucial para que GG alcance sus ambiciosos objetivos y se establezca como una herramienta creíble y eficaz para promover el desarrollo sostenible y la transición verde a nivel mundial.

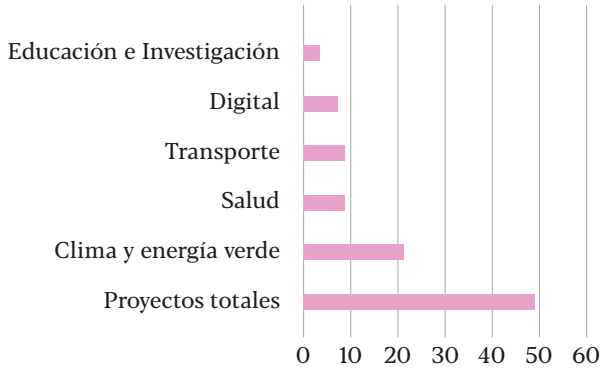
GLOBAL GATEWAY PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TENDENCIAS INICIALES Y DESAFÍOS

Teniendo en cuenta los principios generales y los desafíos que supone diseñar e implementar la transición verde a nivel global a partir de la nueva agenda del GG, esta sección introduce las características generales de los proyectos GG para América Latina y el Caribe como ejemplos clave del potencial y los desafíos del Interregionalismo Verde entre la UE y América Latina y el Caribe. En consonancia con el desarrollo de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el desarrollo sostenible se ha convertido en una prioridad mayor en las declaraciones, programas de cooperación y acuerdos entre la UE y América Latina y el Caribe en las últimas décadas (Luciano y Ayuso, 2023). En el marco de la reanudación de las reuniones birregionales entre la Unión Europea y la CELAC, en junio de 2023 la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, realizó una gira por la región en la que visitó Brasil, Argentina, Chile y México. Von der Leyen aprovechó la oportunidad para firmar acuerdos de acceso a materias primas críticas y anunció proyectos prioritarios de la agenda GG para la región (European Commission, 2023b). Luego, en el contexto de la Cumbre UE-CELAC de 2023, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció en el fórum empresarial EU-LAC que se asignarían 45.000 millones de euros -

Proyecto *Global Gateway* en ALC



Proyecto *Global Gateway* en ALC por áreas



menos del 20% del total de los fondos estimados para la agenda GG - a América Latina y el Caribe, en el marco de cuatro pilares: (1) una transición verde justa, (2) una transformación digital inclusiva, (3) desarrollo humano y (4) resiliencia sanitaria y vacunas. Según la presidenta von der Leyen, 'juntos hemos diseñado una agenda de inversiones de alta calidad, en beneficio de nuestras dos regiones. Hemos acordado cuáles son los sectores y las cadenas de valor que debemos priorizar: desde la energía limpia y las materias primas críticas hasta la salud y la educación. Y no se trata solo de cuánto gastamos, sino también de cómo lo hacemos. *Global Gateway* cumple los más altos estándares ambientales y sociales, y es transparente. Esta es la manera de hacer negocios de Europa' (European Commission, 2023c).

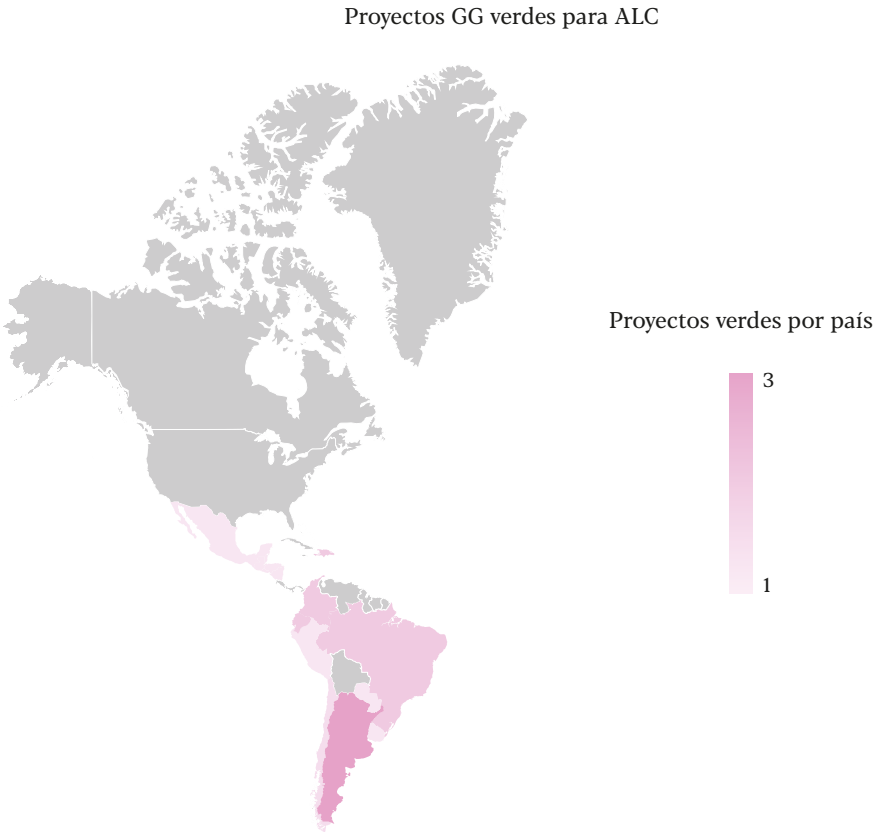
El mapa y tabla que se muestran a continuación resumen el número de proyectos GG hasta el momento listados en el sitio electrónico de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG-INTPA) de la Comisión Europea[3], principal órgano responsable para la gestión de la agenda GG en la UE, ordenados por países y áreas temáticas. Inicialmente, entre los 49 proyectos destinados a ALC, cabe destacar la priorización de la agenda GG a proyectos para países clave, como Brasil (7 proyectos), Costa Rica (5) y otros países de la región amazónica, como Colombia, Ecuador y Perú (4 cada uno), además de la predominancia de proyectos sobre temas de clima y energías verdes (22 proyectos, 45 % del total de proyectos identificados para América Latina y el Caribe).

Además de los proyectos para países específicos, es importante mencionar que algunos proyectos del GG de hecho se configuran en clave (bi)regional o subregional, incluyendo más de un país de la región, donde se destacan la prevalencia de los temas digital (3 proyectos) y clima y energía verdes (2). Entre los programas actualmente identificados en la base de datos de la Comisión Europea están en esta categoría birregional los 'Proyectos de la Alianza Digital UE-América Latina y el Caribe', la 'Asociación UE-ALC sobre producción de vacunas y resiliencia de los sistemas de salud' y el 'Acelerador Digital UE-ALC'. Ya en las iniciativas subregionales, son identificados los proyectos 'Implementación de la Iniciativa de Inversión en la Cuenca Amazónica y del programa Amazonia+', 'Afrontar la amenaza de la plaga del alga sargazo en el Caribe', 'Cohesión social y lucha contra las desigualdades en el Caribe', y 'Interoperabilidad digital en América Central'.

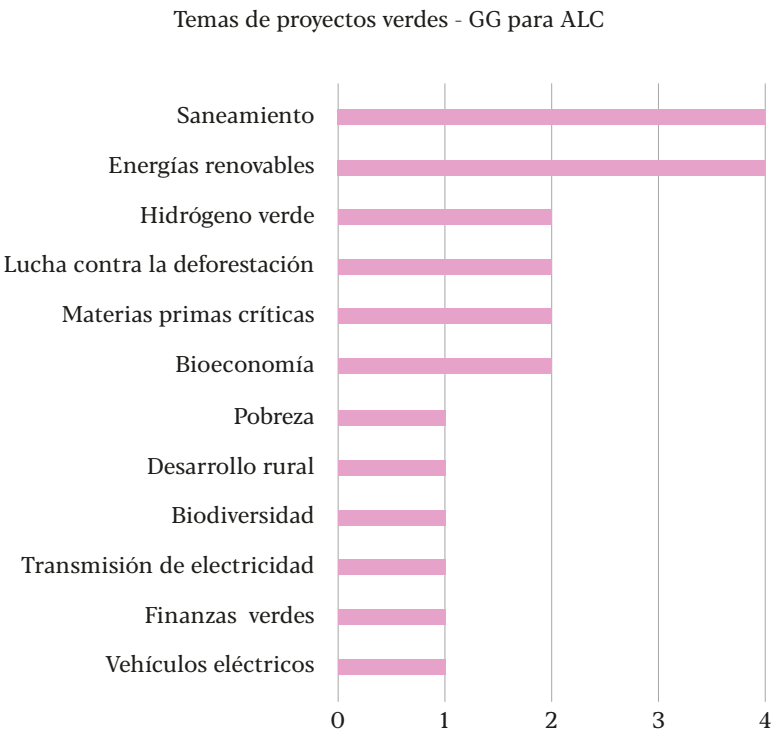
LOS PROYECTOS VERDES DEL *GLOBAL GATEWAY* PARA AMÉRICA LATINA

Como se ha apuntado, los 22 proyectos en el área de clima y energías verdes ocupan casi la mitad del número de los proyectos de la agenda *Global Gateway* para América Latina y el Caribe, lo que merece un análisis más de profundizado, en la medida en que puede interpretarse como

una relevante evidencia de la emergencia del Interregionalismo Verde a nivel UE-ALC. En primer lugar, es fundamental mencionar que solo 15 países de la región (menos de la mitad de los países de la CELAC) han participado directamente en la 'agenda verde' de la iniciativa GG para la región, destacándose el número de proyectos destinados a Argentina (3), Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Republica Dominicana, Ecuador y Jamaica (2 proyectos cada), representado en el mapa siguiente:



En lo que respecta a las problemáticas que son objeto de los proyectos verdes de la agenda GG para los países de ALC, el gráfico a continuación indica que predominan en la región los proyectos vinculados al saneamiento y las energías renovables (4 proyectos listados), el hidrógeno verde, las materias primas críticas, la deforestación y la bioeconomía (3). De hecho, si sumamos los temas energéticos (energías renovables e hidrógeno verde), se puede observar la importancia que el GG otorga a estos temas dentro de los proyectos verdes para la región.



Recientemente se han incluido algunos nuevos proyectos en el sitio web de la Comisión Europea, después de haber sido anunciados públicamente durante la visita de la presidenta von der Leyen a Brasil, que pueden servir de ejemplo para visualizar de manera más concreta la implementación de la agenda GG en la región. Este fue el caso de las iniciativas de energía renovable y producción de hidrógeno verde, ejemplificadas por el proyecto 'Parques de Energía Verde del Noreste de Brasil', que inició su implementación con la construcción de una planta de hidrógeno en el estado de Piauí. Se trata de un consorcio financiado con inversiones de la UE (2 mil millones de euros) junto con empresas españolas y croatas, que recientemente obtuvo el estatus de proyecto emblemático en la agenda GG (Hydrogen Central, 2024). En palabras de la presidenta Von der Leyen:

> Y junto con el presidente Lula de Brasil, anunciamos el apoyo de la Unión Europea para construir uno de los proyectos de hidrógeno más grandes del mundo, en el estado brasileño de Piauí. Es parte de una inversión de dos mil millones de euros de *Global Gateway* en la cadena de valor del hidrógeno en Brasil. Este nuevo parque de energía verde será una instalación de producción de 10 GW de hidrógeno limpio y amoníaco, que luego se envia-

> rá a la isla de Krk en Croacia. Desde allí, el hidrógeno viajará para dar servicio a sectores industriales del sureste de Europa. Al mismo tiempo, este proyecto creará empleos locales y cadenas de valor en Brasil (European Commission, 2023d, 1, traducción nuestra).

Además de la participación de la Comisión Europea, diversos proyectos verdes del GG cuentan con la participación directa sea de los Estados Miembros de la UE, sea de otras organizaciones (nacionales, regionales, internacionales), financiando o implementando los programas. Esos niveles de sinergias entre la UE y las agencias de los Estados miembros, desde el marco de los 'Teams Europe', pueden ejemplificarse con proyectos como el del Hidrógeno Renovable en Chile (Proyecto RH2). Con un presupuesto total de 8 millones de euros, 4 millones procedentes de subvenciones de la UE a través del programa Euroclima y 4 millones aportados por el Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima de Alemania (BMWK), este proyecto de desarrollo de la economía del hidrógeno verde en Chile está siendo ejecutado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), lo que demuestra la colaboración entre agencias nacionales y europeas en la implementación de la agenda verde del GG en ALC.

La tabla que se muestra a continuación – basada en datos del Vademécum de los Programas de Cooperación UE-ALC formulado por la Fundación EULAC[4]– identifica los principales países y entidades involucradas en los proyectos verdes para los países ALC actualmente listados en el sitio de la Comisión Europea, donde se destacan la participación de Francia (6 proyectos) y España (5) como principales países europeos socios en los proyectos verdes para la región, además del involucramiento de entidades financieras como el Banco de Desarrollo de América Latina y Caribe/ Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) como instituciones más presentes en los proyectos GG verdes para la región, además de participación de otras instituciones financieras y de promoción a la cooperación internacional europeas/internacionales. Como ejemplo de la contribución de los bancos de desarrollo a la agenda GG, destacamos un proyecto en el sector de la salud, concretamente en el ámbito del agua y el saneamiento, mediante inversiones en la modernización de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado en el estado de Santa Catarina, en Brasil. Este proyecto ha contado con aportaciones significativas del Banco Europeo de Inversiones, que se comprometió a financiar 100 millones de euros (el 50 % del coste total del proyecto) (BEI, 2022).

Un aspecto importante que cabe mencionar es que las bases de datos utilizadas, tanto la lista de proyectos emblemáticos de la Comisión Europea como el Vademécum de los Programas de Coope-

Estados miembros	Proyectos
Francia	6
España	5
Alemania	3
Italia	3
Bélgica	2
Dinamarca	2
Países Bajos	2
Portugal	2
Austria	1
Finlandia	1
Hungría	1
Irlanda	1
Suecia	1

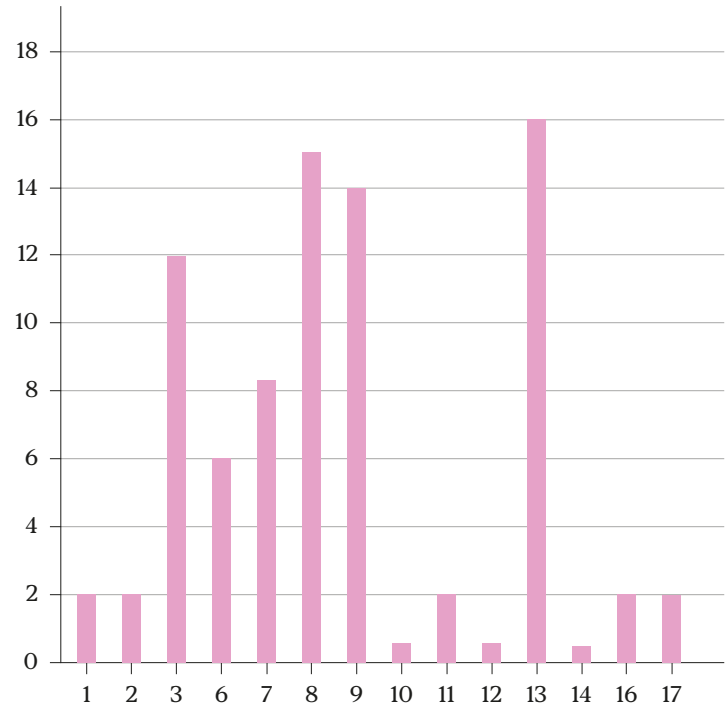
Otras instituciones	Proyectos
CAF	6
BID	5
BEI	4
IFC	2
KfW	2
FONPRODE	2
Banco mundial	1
AFD	1
GIZ	1
LAIF	1
AECID	1
AICS	1
FIIAP	1
European Research Center	1
Delegación de la UE	1

Tabla 1: Participación de los Estados Miembros y otras entidades en los Proyectos Verdes de GG para ALC

ración UE-ALC, carecen de información sobre la participación de actores nacionales y locales, ya sean gobiernos, empresas u organizaciones de la sociedad civil, y solo indican referencias genéricas sobre el país de implementación de los programas, lo que resulta en una falta de transparencia acerca del nivel de participación de los actores locales de ALC en los proyectos observados, lo que resulta incongruente con algunos principios del GG, especialmente los relacionados con los valores de buena gobernanza y transparencia, y asociaciones igualitarias (de la Cruz y Martínez, 2024; Luciano y Fonseca, 2024).

Finalmente, la tabla de abajo muestra los ODS vinculados a los proyectos verdes analizados para ALC, según la clasificación del Vademécum de los Programas de Cooperación UE-ALC de la Fundación EU-LAC . En ella se puede verificar que los ODS como el 13 (acción por el clima), el 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el 9 (industria, innovación e infraestructura) y el 3 (salud y bienestar) son, respectivamente, los más vinculados a los proyectos de clima y energía verdes para la región ALC encontrados en la lista de la Comisión Europea. Mientras es natural que el ODS 13 sea el más citado en una lista de proyectos de clima y energías verdes, es interesante notar las referencias a los ODS 8, 9 y 3, que están especialmen te vinculados a los proyectos relacionados con las energías renovables, hidrógeno verde y saneamiento.

ODS vinculados a los proyectos verdes - GG para ALC



CONCLUSIONES

Este trabajo ha tratado de identificar las principales características, críticas y desafíos de los proyectos GG para ALC, haciendo especial hincapié en los proyectos verdes (clima y energías verdes) lanzados hasta el momento para la región, por medio de la identificación de la distribución geográfica y la temática de los proyectos, la participación de países miembros y otras entidades financieras y de cooperación, así como su vínculo con la Agenda 2030 y los ODS. A pesar de los límites del análisis, derivados de la asimetría y de la falta de información más detallada sobre todos los proyectos del GG para la región en los sitios web de la Comisión Europea, este enfoque inicial ya revela que algunos países de la región (como Brasil) reciben más atención que otros como destino de los proyectos del GG, mientras que 14 de los países de la CELAC (especialmente los caribeños) no figuran directamente como beneficiarios, a pesar de que existen importantes proyectos de ámbito regional y subregional. Además, casi la mitad de los proyectos GG para ALC están vinculados a temas de clima y energías verdes, lo que demuestra la centralidad ocupada por la agenda ambiental y de la transición energética, aspecto central para la construcción de un Interregionalismo Verde.

De hecho, entre los proyectos de clima y energía, las inversiones en saneamiento, energías renovables, hidrógeno verde, materias primas críticas, la lucha contra la deforestación y la promoción de la bioeconomía son las que más destacan en números. En cuanto a los actores participantes, los Estados miembros de la UE, como Francia, España, Alemania e Italia, así como bancos de financiación como la CAF, el BID y el BEI, son los que más se involucran en los proyectos verdes para la región. Finalmente, en relación con la Agenda 2030, los ODS vinculados a acción por el clima (13), trabajo decente y crecimiento económico (8), industria, innovación e infraestructuras (9) y salud y bienestar (3) son los que más se relacionan con los proyectos GG analizados.

En ese sentido, resta saber si la nueva Comisión Europea dará más relevancia a la agenda GG en general y, particularmente, al papel de América Latina como destino de los proyectos. Las primeras declaraciones de Jozef Síkela, el nuevo comisario de Asociaciones Internacionales, han indicado que el GG debe seguir siendo un proyecto prioritario para la UE, en un contexto de crecientes rivalidades geopolíticas y geoeconómicas, y de búsqueda de diversificación de socios globales para la transición energética. Según el nuevo comisario, a través del GG, la oferta europea de cooperación internacional busca no solo fomentar el desarrollo económico, sino también el progreso social y la estabilidad, con el fin de lograr una oferta más eficaz y única que se acerque a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (European Parliament, 2023).

Por otro lado, el hecho de que las primeras reuniones del nuevo comisario fueran con representantes de Angola y

Mauritania, la última in situ, demuestra que el continente africano persistirá como área prioritaria para la agenda GG, dejando a América Latina en un papel secundario. No obstante, la próxima Cumbre UE-CELAC, que debe celebrarse en Colombia en 2025, puede ofrecer una nueva oportunidad para avanzar en la Agenda GG para ALC, especialmente en lo que respecta al avance y lanzamiento de nuevos proyectos sobre clima y de energías verdes, algo que es más urgente desde los primeros anuncios de la Presidencia de Donald Trump en Estados Unidos y su impacto en la agenda climática global. Además, la caída de las inversiones chinas en ALC desde 2020 (The Dialogue, 2024) ofrece una oportunidad para que Europa ocupe un lugar más destacado en la región por medio de las iniciativas planteadas en el marco de la agenda GG. Mediante declaraciones más asertivas y la puesta en marcha de nuevos proyectos birregionales en el marco del GG, la UE y ALC pueden revitalizar la cooperación interregional en el marco de la transición verde. La reciente participación de la presidenta von der Leyen en la Cumbre de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en Barbados (el 25 de febrero) buscó reforzar la presencia europea en la región y mostrar apoyo a una agenda climática más ambiciosa. Además, durante la visita se subrayó el papel que la agenda *Global Gateway* está desempeñando en la región, reforzado por la firma de cuatro proyectos relacionados con el hidrógeno verde, el acceso a productos farmacéuticos y la conectividad satelital para áreas remotas (European Commission, 2025).

En resumen, las iniciativas desarrolladas en el marco de la Agenda *Global Gateway* ofrecen vías importantes para mejorar la cooperación medioambiental entre la UE y América Latina, y para fortalecer y materializar el fenómeno del Interregionalismo Verde a nivel de la UE y los países de América Latina y el Caribe. La centralidad que los proyectos verdes ocupan en la agenda del GG para ALC observada en los números refuerza la idea de que el GG es un instrumento fundamental para la promoción del Interregionalismo Verde a nivel de la UE y los países de América Latina y el Caribe, mediante la dirección de inversiones económico-financieras para hacer frente al cambio climático y fortalecer la transición verde a nivel birregional, promoviendo una agenda sostenible. El hecho de que gran parte de los proyectos GG traten temas clave para la agenda verde, como la producción y las energías renovables e hidrógeno verde, la protección de las florestas tropicales y la lucha contra la deforestación, contribuye al avance del Interregionalismo Verde como un componente clave para el futuro de la cooperación birregional entre la UE y ALC.

Sin embargo, como muestran los datos, persiste la concentración de proyectos en determinados países de la región mientras otros quedan al margen dado que no cuentan aún con proyectos GG. También se aprecia falta de transparencia respecto a las inversiones realizadas en los proyectos y a los actores involu-

crados, especialmente los de ALC y la sociedad civil en general. Si se abordan adecuadamente sus deficiencias – como las asimetrías de las relaciones birregionales, el tema de la transparencia de las inversiones programadas, y la falta de consulta y participación de actores locales – estas iniciativas tienen el potencial de establecer una agenda común y objetivos compartidos entre las dos regiones en el marco de la implementación de la Agenda 2030. Esto podría fomentar una alineación gradual entre ambas regiones para abordar la urgente necesidad de proteger las selvas tropicales, como la Amazonía, y promover una transición verde a nivel mundial.

Bibliografía

EIB (2022). CASAN Brazil Water and Sanitation FL, 4 de agosto, Disponible en: https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20210814

Concord (2024), 'A Gateway to Equality? Insights from El Salvador and Lesotho on tackling inequalities in the European Union's *Global Gateway* programmes', Concorde Europe, May.

de la Cruz, Fernando; Martínez, Álvaro (2024), '*Global Gateway* en construcción: ¿desarrollo sostenible internacional o autonomía estratégica europea?', Documentos de Trabajo 95, Fundación Carolina.

European Commission (2023a), 'Opening speech by President von der Leyen at the *Global Gateway* Forum', 25 October, Disponible en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/opening-speech-president-von-der-leyen-global-gateway-forum-2023-10-25_en?prefLang=es

European Commission (2023b), 'President von der Leyen travels to Latin America to strengthen links with key partners', Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/delegations/chile/president-von-der-leyen-travels-latin-america-strengthen-links-key-partners_en?s=192

European Commission (2023c), 'Commission presents *Global Gateway* Investment Agenda with Latin America and Caribbean', Press Release, 17 July, Brussels, Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3863

European Commission (2023d), 'Keynote speech by President von der Leyen at the European Hydrogen Week 2023, via video message', Brussels, 19 November, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5907

European Commission (2025), 'President von der Leyen boosts ties with the Caribbean region during the CARICOM Summit in Barbados', Brussels, 20 February, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_25_599

European Parliament (2023), 'Confirmation hearing of Jozef SÍKELA, European Commissioner-designate for International Partnerships: opening statement by the Commissioner-designate', disponible en: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/confirmation-hearing-of-jozef-sikela-european-commissioner-designate-for-international-partnerships-opening-statement-by-the-commissioner-designate_I262824

Furness, Mark; Keijzer, Niels (2022), 'Europe's *Global Gateway*: A new geostrategic framework for development policy?', Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, Briefing Paper, No. 1/2022,

Hsieh, Pasha (2024), Shaping green regionalism: New trade law approaches to environmental sustainability, RECIEL, 33:172–182.

Hydrogen Central (2024), 'The European Union Endorses Green Energy Park as a 2025 *Global Gateway* Flagship Project – Green Hydrogen', 17 December, disponible en: https://hydrogen-central.com/the-european-union-endorses-green-energy-park-as-a-2025-global-gateway-flagship-project-green-hydrogen/

Jorge, Raquel; Otero-Iglesias, Miguel (2022), 'The *Global Gateway*: it's not the money, it's the Strategy', Expert Comment 5, Real Instituto Elcano, February.

Luciano, B. T.; Ayuso, A. (2023), 'EU-LAC inter-regionalism as a driver to achieve the environmental Sustainable Development Goals', Revista Brasileira de Political International, 66 (2).

Luciano, Bruno T.; Fonseca, Carmen (2024), EU-Brazil Relations: Opportunities and Challenges from the *Global Gateway* and the Amazon Fund Initiatives, UNU-CRIS Policy Brief, No.8.

Olivié, Iliana; O'Shea, María Santillán (eds) (2023), 'Development aid and geopolitics: the EU's *Global Gateway* initiative', Elcano Policy Paper, July.

Panda, Jagannath P. (2022), 'EU's *Global Gateway* strategy and building a global consensus vis-a-vis BRI', Ordnungspolitische Diskurse, 2022-10, Erfurt.

Tagliapietra, Simone (2024), 'The European Union's *Global Gateway*: An institutional and economic overview', World Econ. 47: 1326–1335.

Teevan, Chloe: Domingo, Ennatu (2022), 'The *Global Gateway* and the EU as a digital actor in Africa', ECDPM Discussion Paper 332, November.

Bibliografía

Teevan, Chloe; Bilal, San; Domingo, Ennatu; Medinilla, Alfonso (2022), 'The *Global Gateway*: a recipe for EU geopolitical relevance?', ECDPM Discussion Paper 323, June.

The Dialogue (2024), 'Nueva Infraestructura: Tendencias emergentes de la inversión extranjera directa de China en América Latina y el Caribe, Reporte China-ALC, enero, Disponible en: https://thedialogue.org/analysis/nueva-infraestructura-tendencias-emergentes-de-la-inversion-extranjera-directa-de-china-en-america-latina-y-el-caribe/?lang=es

4

La relación interregional de la Unión Europea y América Latina y el Caribe en tiempos de incertidumbre

Reconfiguración geoeconómica y disputas comerciales

por DAMIÁN RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN

La relación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) se fundamenta en profundos lazos históricos, socioeconómicos, culturales, así como en valores e intereses compartidos. Aunque su desarrollo se remonta a las décadas de los setenta y ochenta, en el contexto del diálogo parlamentario y los procesos de paz en Centroamérica, fue a partir de los años noventa cuando adquirió un carácter multidimensional en el marco de la estrategia interregionalista de la UE. Mediante diversos programas de cooperación y desarrollo, junto con una activa agenda de comercio e inversiones, ambas regiones han construido una asociación interregional sólida y dinámica, aunque no exenta de obstáculos y desafíos a futuro.

En este contexto, a lo largo de la década de los noventa, la UE buscó consolidar su presencia en la región mediante la negociación de acuerdos comerciales interregionales. Como resultado, estableció Acuerdos de Asociación (AA) con México (1999), Chile (2002), Perú y Centroamérica (2012) -el primero entre dos grupos regionales- y Ecuador (2014)[6]. Asimismo, firmó un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) "post-Cotonú" con los países del Caribe (2000) y un Acuerdo de Diálogo y Cooperación con Cuba (2016) que, a diferencia de los anteriores, no contempla el pilar de libre comercio recíproco (Sanahuja y Rodríguez, 2022).

Actualmente, la UE mantiene acuerdos comerciales vigentes con 25 países de ALC, cifra que se ampliará a 29 países con la entrada en vigor del acuerdo con Mercosur. Esto convierte a la UE en el socio extrarregional con la mayor red de acuerdos en la región, todos ellos de asociación incluyendo disposiciones de diálogo político y cooperación en diversas agendas (CEPAL, 2023). Además, la UE y sus empresas son los principales inversores en ALC y destinan una parte significativa de su presupuesto a la agenda de cooperación[7]. Este compromiso se ha reforzado con la presentación, en junio de 2023, de la Iniciativa *Global Gateway*, que movilizará 45.000 millones de euros para promover inversiones verdes y digitales en la región, en el marco de los acuerdos comerciales y de inversión orientados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Comisión Europea, 2023). Sin embargo, la relación birregional ha atravesado períodos de estancamiento y de mayor dinamismo. Comprender estás oscilaciones requiere un análisis tanto de factores estructurales como las dinámicas de agencia que han moldeado la evolución del interregionalismo entre ambas regiones.

A continuación, se realiza un análisis de la situación geoeconómica presente y sus implicancias para la relación birregional de la UE y ALC. Posteriormente, se examina el reimpulso comercial de los acuerdos UE- Chile, UE-Mercosur y UE-México, a través del estudio de datos y del impacto que los cambios de ciclo político en ambas regiones han tenido en este proceso. Finalmente se presentan

conclusiones y algunas recomendaciones de cara la Cumbre UE-CELAC de 2025.

1. DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA Y ECONÓMICA DE LA RELACIÓN INTERREGIONAL UE-ALC

Comprender la relación UE-ALC en la actualidad exige situarla en el marco de la crisis estructural que atraviesa el sistema internacional. Desde la implosión financiera de 2008 y el Brexit en 2015, se han exacerbado las tendencias iliberales y el proteccionismo económico, así como el auge de movimientos y partidos de extrema derecha con narrativas antiglobalistas. Se ha argumentado que la crisis de la globalización y del orden internacional liberal marca el final de una etapa histórica (Sanahuja, 2017). Mientras que algunos sostienen que la globalización ha culminado (Agnew, 2022), otros plantean que estamos transitando una fase de globalización ralentizada (Giorgieva, 2023) o que asistimos a una reconfiguración geoeconómica, donde la interdependencia e integración en los mercados globales sigue vigente (Zelicovich, Zanetto, Schapiro, 2024).

En ese sentido, el período actual podría interpretarse como una larga etapa de interregno, en términos de Antonio Gramsci, caracterizada por una mayor inestabilidad e incertidumbre en el sistema internacional, lo que plantea desafíos sociales de magnitud histórica. Esta coyuntura exige una reconstrucción transformadora, justa y sostenible de las estructuras económica y sociales mediante la renovación del contrato social en ambos lados del Atlántico[8] (Sanahuja y Rodríguez, p.6, 2024).

Uno de los principales factores que configuran este escenario de incertidumbre es la intensificación de la disputa comercial entre Estados Unidos (EE. UU.) y China por el dominio del mercado mundial en sectores estratégicos como la tecnología de la información y la inteligencia artificial. Las consecuencias más inmediatas de la pandemia, la fragmentación de la globalización, el auge del proteccionismo, y la irrupción de la guerra en Ucrania, han reforzado la noción de la seguridad económica y militar para limitar o reducir la dependencia de actores considerados adversarios.

En la UE, esta agenda se ha articulado en torno al concepto de "autonomía estratégica abierta" o "Soberanía Europea". En Estados Unidos, se ha manifestado a través de iniciativas como el programa "Build Back Better", la política de "Buy American" y la ley de Reducción de la Inflación (IRA, por si sigla en inglés), la cual implica el uso de subsidios económicos masivos para incentivar la inversión local y acelerar su transición hacia una economía más verde (Hobbs, Melguizo, Muñoz y Torreblanca, 2023). En este contexto, la planificación estatal ha sido rehabilitada como herramienta central para la coordinación de acciones público-privadas[9] (Pena, Zelicovich, Thortensen y Mota, 2023).

Para América Latina, este nuevo contexto global presenta varios desafíos y

oportunidades. Por un lado, la región busca desarrollar un programa de reindustrialización basado en el crecimiento verde y digital, pero sigue enfrentando fragilidades estructurales, como la regresión democrática y la baja inversión extranjera directa (IED) (Hobbs, Melguizo, Muñoz y Torreblanca, 2023)[10]. En un contexto de caída, por segundo año consecutivo, de los flujos mundiales de IED en 2023, ingresaron a ALC 184.304 millones de dólares de IED, un 9,9% inferior a la registrada en 2022. EUA y la UE fueron los principales inversionistas, el primero con 33% del total y la UE con 22%, mientras que China redujo sus inversiones en la región (CEPAL, 2024).

En ese marco, la relación birregional enfrenta una doble paradoja. Por un lado, ALC es una de las regiones con las que la UE ha desarrollado un mayor acervo en términos de diálogo político, cooperación y vínculos económicos, pero ha experimentado períodos de estancamiento. Por otro lado, este estancamiento resulta aún más paradójico en un escenario de crisis global que demanda transformaciones en las estrategias de desarrollo y en las políticas exteriores. Esta situación responde, en parte, a la fractura política que ha atravesado América Latina y por la pérdida de relevancia de Europa en la región, especialmente ante la creciente presencia de China y Rusia en agendas estratégicas. Estos factores han evidenciado la vulnerabilidad de ambas regiones frente a crisis sistémicas, como la crisis sanitaria de COVID-19, y frente a la reconfiguración geopolítica en las cadenas de suministro, ahora sujetas a lógicas de seguridad (Sanahuja, 2023; Sanahuja y Rodríguez, 2024, p. 59-60).

Entre 2015 y 2023, el diálogo y la cooperación interregional no registraron avances significativos, debido a la ausencia de cumbres de alto nivel entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La falta de una estrategia birregional clara y el desinterés mutuo entre ambas regiones generaron costos considerables, una situación que se agravó con la crisis sanitaria provocada por la pandemia global. En este contexto, la cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas en julio de 2023 representó un punto de inflexión en el restablecimiento del diálogo y la cooperación interregional, al enfatizar la necesidad de una renovar la relación y fortalecer la autonomía estratégica de ambas regiones (Sanahuja y Rodríguez, 2024).

El segundo mandato de Trump, iniciado en 2025, ha continuado con una línea proteccionista, imponiendo aranceles sobre productos de sectores estratégicos como el automotriz, los semiconductores y el farmacéutico. Desde su regreso a la Casa Blanca, su administración anunció un arancel del 25% sobre todos los productos provenientes de Canadá y México, socios comerciales en el acuerdo T-MEC, un arancel del 10% a los productos originarios de China y aranceles de hasta un 25% a la UE. Estas medidas reflejan la consolidación de una política económica y comercial basada en la seguridad nacional y la autosuficiencia industrial, profundizando el

desacoplamiento entre las principales economías del mundo y aumentando la fragmentación del comercio global mediante prácticas como el *nearshoring* o el *friendshoring*[11].

En síntesis, la imposición de aranceles como mecanismo de presión en las relaciones económicas globales se ha consolidado como una estrategia recurrente de la geopolítica contemporánea. En este contexto, los acuerdos de la UE con Mercosur y México constituyen hitos estratégicos en un escenario marcado por el auge del proteccionismo y los desafíos al sistema multilateral.

2. EL REIMPULSO GEOECONÓMICO DE LA RELACIÓN UE-ALC: EL ACUERDO CON MERCOSUR Y MÉXICO

La invasión rusa a gran escala de Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022 (24-F), marcó un punto de inflexión en la política internacional, obligando tanto a la UE como a ALC a adaptarse a las nuevas realidades geopolíticas (Grimm, Schmucker y Wolff, 2023). Si bien la pandemia de COVID-19 evidenció dependencias estratégicas por parte de la UE, los acontecimientos posteriores al 24-F, sumados al reciente regreso de Donald Trump a la presidencia de EUA, expusieron además la vulnerabilidad europea en el ámbito militar, como quedó reflejado en la Conferencia de Seguridad de Múnich de enero de 2025.

En este contexto, ALC ha optado por un alineamiento no activo, manteniendo relaciones tanto con la UE como con China y Estados Unidos[12]. La región desempeña un papel clave en la producción de minerales críticos para la transición energética, como el litio, el cobalto y el níquel (Demarais, 2024), recursos estratégicos utilizados, por ejemplo, en la producción de baterías, donde la dependencia de la UE es inmensa en alguno de estos minerales.

Desde 2022, la UE aceleró la reorganización de sus relaciones comerciales. Durante la presidencia española de la UE, que coincidió con la presidencia pro temporé de Brasil en Mercosur, se promovió una alianza transatlántica con ALC. Esta ventana de oportunidad tenía como horizonte temporal las elecciones europeas de mediados de 2024 y la presidencia del Consejo de la UE entre junio y diciembre de ese mismo año. En ese sentido, el entonces Alto Representante de la UE, Josep Borrell, afirmó que Europa no podía pretender ser un actor global sin una presencia activa en ALC, y que 2023 debía ser "el año de América Latina en Europa y de Europa en América Latina". De manera paralela, la Comisión Europea mientras lanzaba la iniciativa *Global Gateway*, avanzó en el cierre de los acuerdos de asociación pendientes. Se logró la modernización del acuerdo con Chile en diciembre de 2023 y se progresó en las negociaciones de los acuerdos con México y Mercosur (Nolte, 2023).

Tras las elecciones europeas de 2024 y la redefinición de la política de alianzas en el Parlamento Europeo, Ursula von der Leyen fue reelegida presidenta

de la Comisión Europea y, en julio de ese año, en el marco de su candidatura, presentó las orientaciones políticas para el período 2024-2029. En dicho documento, destacó la necesidad de crear "asociaciones duraderas y mutuamente beneficiosas: invirtiendo en un futuro común y adquiriendo compromisos a largo plazo (...) y trabajar en la región indopacífica, África y América Latina y el Caribe". En ese sentido, el texto señala que, "a través de la inversión y cooperación en el marco del *Global Gateway*, fortaleceremos la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe en torno a nuestros intereses compartidos, desde la seguridad hasta la energía (Comisión Europea, 2024).

El intercambio comercial entre ALC y la UE sigue un marcado patrón interindustrial. Entre 2019-2021, lo bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representaron casi tres cuartas partes del valor de las exportaciones regionales, mientras que las manufacturas de tecnología media y alta constituyeron dos tercios del valor de las importaciones. La región de ALC solo obtuvo superávit comercial con la UE en bienes primarios. En particular, la canasta exportadora del Mercosur está dominada por recursos naturales, ya sea en su forma primaria o procesada. La principal excepción a este patrón es México, cuyas exportaciones a la UE están conformadas principalmente por bienes industriales, en especial automóviles, autopartes y productos de la industria electrónica (CEPAL, p,12-13, 2023).

Las negociaciones entre la UE y el Mercosur cobraron un nuevo impulso tras el "Acuerdo en Principio" alcanzado en junio de 2019. Un año después, se cerraron los pilares de diálogo político y cooperación, y en diciembre de 2024 ambas partes culminaron las negociaciones con la firma del AA, quedando pendiente su ratificación en ambas regiones. Paralelamente, entre 2017 y 2022, la UE y Chile negociaron la modernización de su AA, firmado en diciembre de 2023 y en vigor desde 2025 tras la finalización del proceso de ratificación en Chile (Comisión Europea, 2025). Por su parte, la UE y México concluyeron en enero de 2025 las negociaciones del Acuerdo Global Modernizado, actualmente en proceso de corrección legal y ratificación, el cual constituye el pilar de su Asociación Estratégica desde 2008 (Servicio Diplomático de la Unión Europea, 2025).

En el escenario de la geopolítica volátil que se analizó en la primera sección de este trabajo, la reelección de Donald Trump y el retorno de su política comercial proteccionista han impactado las dinámicas comerciales internacionales, particularmente en la relación entre la UE y ALC. Nolte y Tostes (2025) argumentan que, ante el giro de EEUU hacia una estrategia más aislacionista y la desvinculación del Acuerdo de París, la UE ha buscado fortalecer sus vínculos con ALC como alternativa estratégica. En este contexto, destaca el avance de acuerdos comerciales que refuerzan la cooperación transatlántica y que promueven un enfoque más equilibrado en las relaciones económicas. Por

ejemplo, en la modernización del acuerdo con Chile, la UE realizó concesiones para que haya más espacio para el desarrollo productivo. En particular, en las disposiciones sobre el litio, que permiten un precio preferencial funcional a la política nacional del litio lanzada por el presidente Gabriel Boric para promover cadenas de valor en torno a este mineral (Beattie, 2023; Sanahuja y Rodríguez, 2024). Estos procesos reflejan una respuesta a los desafíos globales derivados del proteccionismo estadounidense y una reafirmación del compromiso europeo con la liberalización comercial y la sostenibilidad.

2.1. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur

El 6 de diciembre de 2024, tras seis rondas de negociaciones previas, la UE y el Mercosur acordaron el texto del pilar comercial de su AA, culminando así un proceso de más de veinte años de negociaciones. Este cierre no estuvo exento de obstáculos y desencuentros. En particular, las presiones más significativas contra el acuerdo provinieron de los sectores agrícola y ganadero de la UE, especialmente de países con una estructura de producción similar a la de los países del Mercosur. Estos reclamos proteccionistas se vieron acompañados de críticas ambientales, especialmente parte de Francia, que cuestionó las políticas ambientales del gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) y el aumento de la deforestación en la Amazonía. A su vez, durante este período, Brasil y Uruguay abogaron por una política de "apertura y flexibilización" del Mercosur, proponiendo la posibilidad de negociar acuerdos comerciales de forma unilateral y la reducción del arancel externo común, lo que tensó aún más las relaciones con Argentina y Paraguay (Sanahuja y Rodríguez, 2024, p.10).

El acuerdo alcanzado con Mercosur se inserta en la reconfiguración geopolítica en la que la UE busca reducir su dependencia de recursos estratégicos y diversificar sus cadenas de suministro, posicionando a ALC como un socio clave en este proceso. En el acuerdo firmado, resaltan tres aspectos innovadores: la inclusión de mecanismos para promover cadenas de valor sostenibles, la protección del sector automotriz y una mayor flexibilidad en las compras gubernamentales[13]. En primer lugar, se contempla la posibilidad de restringir la exportación de minerales estratégicos con el fin de fomentar la creación de valor agregado en la región, evitando un modelo exclusivamente extractivista y promoviendo la industrialización local. En segundo lugar, se amplían los plazos para la liberalización del comercio de vehículos, estableciendo períodos de entre 18 y 30 años según el grado de innovación tecnológica de los automóviles, e incorporando una cláusula de salvaguardia que permite suspender la liberalización de importaciones por hasta cinco años si se considera que afecta negativamente la producción y el empleo en el sector automotriz del Mercosur. Finalmente, se flexibilizan las disposiciones relativas

a las compras gubernamentales, permitiendo a los países del Mercosur utilizar contratos estatales para fomentar la industria nacional, apoyar a las pequeñas y medianas empresas, y proteger sectores estratégicos como el de la salud (Barreto y Wollrad, 2025).

Tras el final de las negociaciones comenzó un proceso de ratificación que será complejo. Al ser un acuerdo «mixto», requiere la aprobación de los parlamentos nacionales de los 27 Estados miembros, las cámaras regionales en algunos países, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo (Sanahuja y Rodríguez, 2024). Dado el rechazo de Francia y otros países de la coalición "agrícola-ganadera", su ratificación plena es improbable a corto y mediano plazo[14]. Para evitar bloqueos, la Comisión Europea propuso dividirlo: primero, aprobar las competencias exclusivas de la UE, como el capítulo comercial y las salvaguardas de sostenibilidad, que requieren mayoría cualificada en el Consejo. Luego, el Parlamento Europeo se pronunciaría sobre esta parte. La ratificación del acuerdo en su conjunto, incluyendo comercio, diálogo político y cooperación, quedaría para una etapa posterior, sujeta a unanimidad en el Consejo y una nueva votación parlamentaria (Sanahuja y Rodríguez, 2024).

El gráfico 1 muestra la evolución del comercio de bienes entre la UE y Mercosur. Se observa un volumen del comercio



Gráfico 1: Evolución del intercambio comercial de bienes entre la Unión Europea y Mercosur, 2014-2023, en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

fluctuante, con caída en 2020 debido a la pandemia y una recuperación en el trienio 2021-2023. La tendencia de recuperación posterior a la pandemia muestra la importancia del mercado europeo para Mercosur. La firma del acuerdo UE-Mercosur a finales del 2024 podría dar un impulso adicional a este comercio en los próximos años.

2.2. El acuerdo global modernizado UE-México

El 17 de enero de 2025, la UE y México finalizaron las negociaciones del Acuerdo Global Modernizado (AGM), tras el compromiso político entre el Comisario de Comercio y Seguridad Económica, Maroš Šefčovič, y el Secretario de Economía mexicano, Marcelo Ebrad. El objetivo del acuerdo es "adaptarlo a las nuevas realidades tanto desde una perspectiva global como desde una perspectiva comercial y de inversión. Es una herramienta geopolítica y económica adecuada a nuestros tiempos" (Comisión Europea, 2025).

Una vez firmado y ratificado, el nuevo acuerdo reemplazará al Acuerdo de Asociación Económica, Diálogo Político y Cooperación México-UE, en vigor desde el año 2000. Aunque las negociaciones concluyeron en abril de 2018 y los aspectos pendientes se resolvieron en mayo de 2020, el cierre definitivo de este proceso se produce en el contexto de reconfiguración de la UE antes mencionado.

El AGM, resultado de ocho años de negociaciones, tiene como propósito fortalecer el comercio bilateral mediante la eliminación de aranceles en sectores estratégicos como los servicios financieros, el transporte, el comercio electrónico, las telecomunicaciones y las exportaciones agroalimentarias (El País, 2025). Asimismo, incorpora disposiciones para la lucha contra la corrupción y el fomento al desarrollo sostenible. También se incluyen capítulos sobre inversión y energía, dos áreas que habían generado divergencias entre las partes y habían retrasado su firma. Además, introduce nuevos mecanismos de protección de inversiones y cooperación en sectores estratégicos como la energía y las infraestructuras.

Desde la perspectiva de la UE, este acuerdo reforzará su autonomía estratégica y consolida su papel como socio clave para México. Por su parte, el gobierno mexicano valora su potencial para diversificar sus relaciones económicas en un escenario de creciente competencia geopolítica. Sin embargo, su implementación enfrenta desafíos, entre ellos la resistencia en México a ciertos estándares ambientales europeos y la incertidumbre política en torno a la ratificación del tratado (Serrano Caballero, 2022). Al respecto, el subsecretario de Comercio Exterior de México, Luis Rosendo Gutiérrez, señaló que se están revisando los términos de inversión con el propósito de garantizar reglas equitativas, al tiempo que se busca armonizar las normativas energéticas de ambas regiones, respetando las particularidades de la legislación mexicana (El Economista, 2025).

México es uno de los diez socios estratégicos de las UE y mantiene una estrecha coordinación en instancias y foros multilaterales como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, la OCDE y el G-20, además han sido socios clave en el restablecimiento de la relación birregional entre UE-CELAC. En términos económicos, la UE es el segundo mercado de exportación e inversionista de México, así como su tercer socio comercial, con un comercio bilateral de bienes que alcanzó los 82.000 millones de euros de comercio bilateral de bienes en 2023 (Comisión Europea, 2025).

El gráfico 2 muestra la evolución del comercio de bienes entre la UE y México entre 2014 y 2023, utilizando datos de Eurostat. Respecto a las exportaciones, se observa un crecimiento moderado a lo largo del período con un ligero descenso en 2020 debido a la pandemia de COVID-19. A partir de 2021, muestran una tendencia ascendente, alcanzando su punto más alto en 2023 (46.4 mil millones de euros). Las importaciones han seguido una tendencia relativamente estable, con un leve descenso en 2020, pero recuperándose hacia el 2023 (26.8 mil millones de euros).

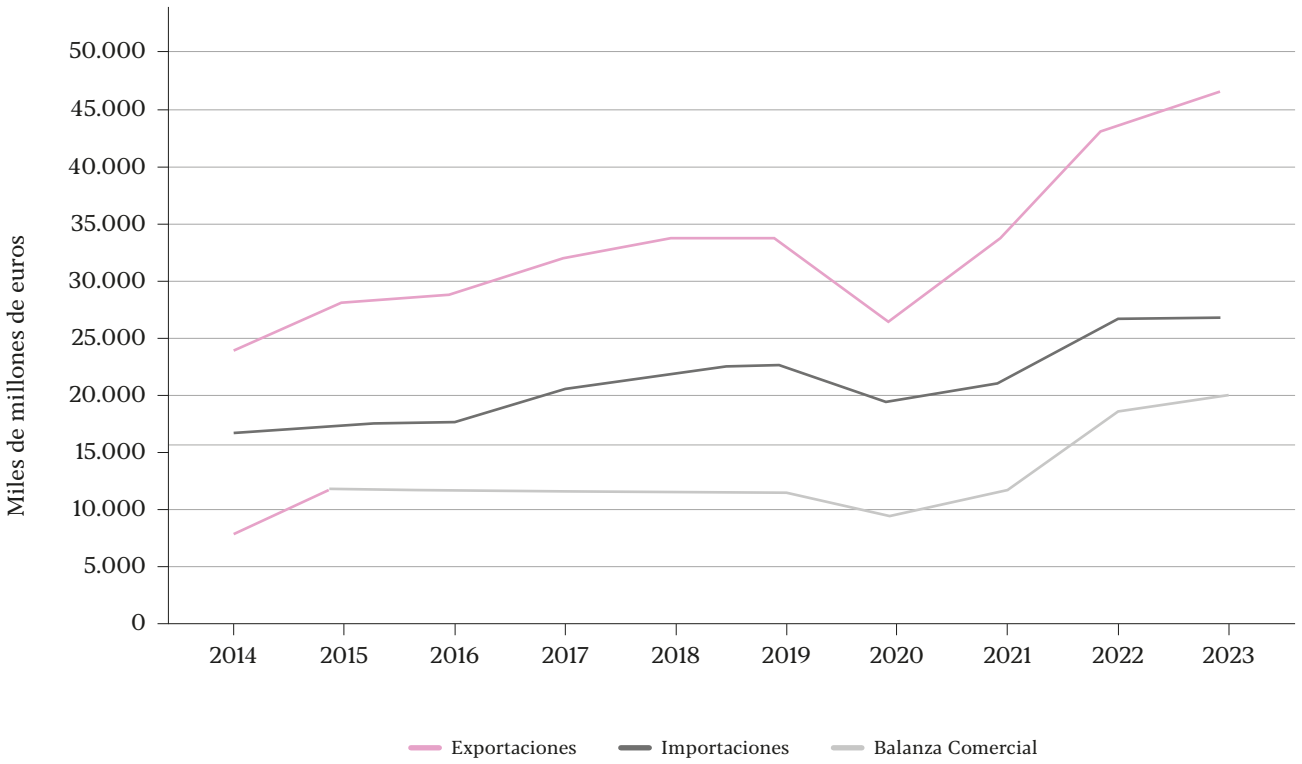


Gráfico 2: Evolución del intercambio comercial de bienes entre la Unión Europea y México, 2014-2023, en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

La balanza comercial muestra una tendencia creciente, con un leve descenso en el 2020. El comercio total alcanzó su punto más alto en 2023 (19.6 mil millones de euros), posiblemente impulsada por la modernización del Acuerdo Global. El gráfico 3 compara la balanza comercial de bienes entre la UE con México y Mercosur. En líneas generales, México mantiene una relación comercial más equilibrada con la UE, mientras que Mercosur presenta mayores variaciones en su balanza comercial.

Por un lado, la mayor estabilidad del comercio con México puede deberse a la estructura de su acuerdo comercial con la UE, que se remonta al año 2000 y ha sido actualizado en enero de 2025. Por otro lado, la volatilidad en la balanza comercial con Mercosur puede reflejar la dependencia de ciertos sectores y la falta de un acuerdo, que se rubricó finalmente en 2024.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El contexto actual de la relación interregional entre la UE y ALC está marcado por una reorganización geoeconómica en un mundo cada vez más fragmentado. Las tensiones entre EUA y China, el resurgimiento del proteccionismo y la crisis de la globalización han impactado en la dinámica birregional. A pesar de la conclusión de la negociación del acuerdo UE-Mercosur y la culminación de la modernización del acuerdo UE-México, persisten obstáculos políticos y econó-

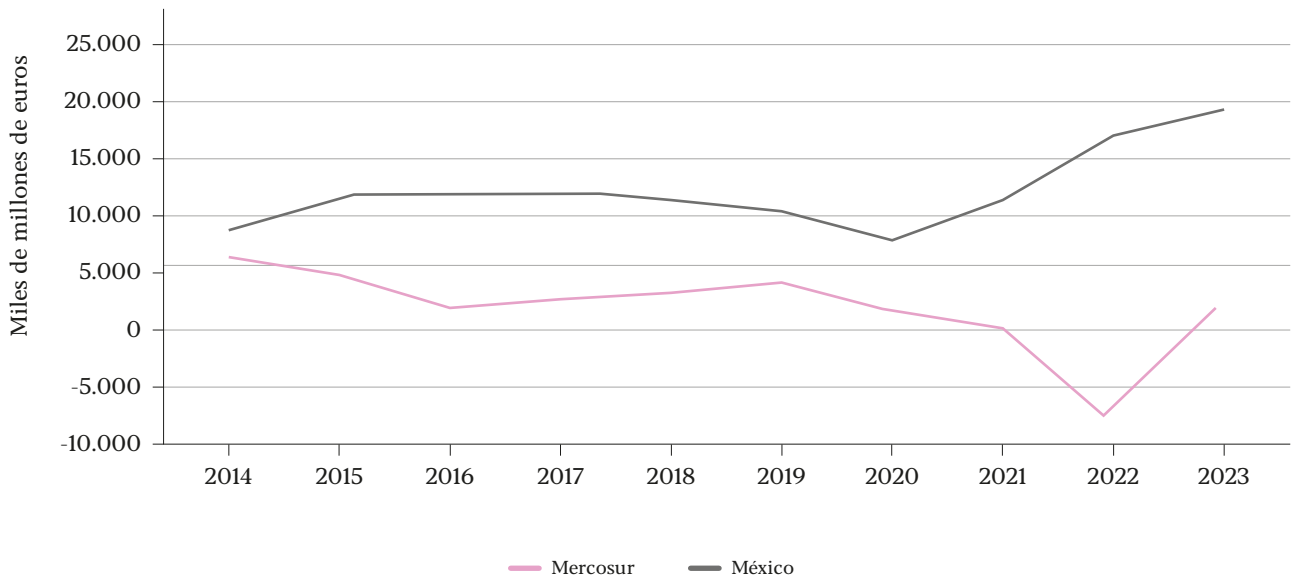


Gráfico 3: Balanza comercial comparativa, Mercosur y México, 2014-2023, mercado de bienes, en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

micos que limitan una cooperación más profunda. La creciente competencia con China y la falta de una estrategia birregional clara han generado períodos de estancamiento, lo que sugiere la necesidad de redefinir la asociación UE-ALC con una visión más estratégica y alineada con nueva realidad geopolítica.

El regreso de Trump y su agenda proteccionista han intensificado la fragmentación del comercio global, generando incentivos para que la UE y ALC refuercen su cooperación económica (Gratius, 2025). Sin embargo, la incertidumbre sobre el orden multilateral y el énfasis en la seguridad económica podrían limitar el alcance de la dinámica birregional.

Los cambios de ciclo político en la UE y ALC han generado avances y estancamientos en su asociación estratégica, afectando la continuidad del diálogo y la implementación de acuerdos. Mientras gobiernos con agendas alineadas han impulsado la cooperación, como el retorno de Lula en Brasil, la fragmentación política y la falta de consenso, tras la asunción de Milei en Argentina, amenazan el proceso de ratificación y entrada en vigor del acuerdo UE-Mercosur.

En este marco, es necesario avanzar en políticas que fortalezcan la relación birregional con un enfoque en la autonomía estratégica y el desarrollo sostenible. Se recomienda, en primer lugar, consolidar la cooperación en sectores clave como la transición energética, la digitalización y la reindustrialización, promoviendo inversiones que generen valor agregado en ALC, por ejemplo, iniciativas como la Alianza Digital UE-CELAC, lanzada en Bogotá en marzo de 2023, que busca fortalecer la cooperación birregional en materia de transformación digital. Sin embargo, el éxito de estas iniciativas dependerá de la capacidad de la UE para ofrecer incentivos concretos y de su disposición a reconocer las prioridades de América Latina. En segundo lugar, es necesario flexibilizar ciertas disposiciones comerciales para garantizar que los acuerdos sean equilibrados y beneficien a ambas partes, especialmente en lo referente a las normas ambientales y laborales[15]. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de diálogo político para evitar nuevos períodos de estancamiento y coordinar respuestas ante la creciente inestabilidad global. La Cumbre UE-CELAC de 2025 representa una oportunidad clave para dar un nuevo impulso a esta asociación estratégica.

Bibliografía

Agnew, H. (2022): "Ukraine, supply chains and the end of globalization", Financial Times, 28/03/2022. Available at: https://www.ft.com/content/bec75c62-a0e6-4ad1-8365-2671d40ef48e.

Álvarez von Gustedt, A., y Gratius, S., (2024). Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea. Revista CIDOB d Afers Internacionals, 136, 63–88. https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.63

Barreto, V y Wollrad, D (2025). Mercosur-Unión Europea: ¿al final hay acuerdo? Revista Nueva Sociedad, Opinión

Beattie, Alan (2023). "EU seeks to tone down the imperial style in search for critical minerals", Financial Times, 22 de marzo.

Bounds, A (2023) "EU trade deal with South America delayed by row over environmental rules", Financial Times, 5 de abril.

CEPAL (2023) Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, Santiago de Chile.

CEPAL (2024) La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Comisión Europea (2023). *Global Gateway*, Comisión Europea, Bruselas. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

Comisión Europea (2024). La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029. Ursula von der Leyen. Disponible en: Orientaciones políticas 2024-2029 | Comisión Europea

Comisión Europea (2025). "Negotiators conclude on modernised Global Agreement with Mexico", 16 de enero, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_248

Comisión Europea (2025). "EU-Chile Interim Trade Agreement enters into force", 31 de enero, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_374

Demarais, A. (2024). The bigger picture: The case for an EU-Mercosur free trade deal. ECFR; European Council on Foreign Relations (ECFR). https://ecfr.eu/article/the-bigger-picture-the-case-for-an-eu-mercosur-free-trade-deal/

Fortin, C; Heine, J y Ominami, C (2020). El no alineamiento activo: un camino para América Latina, Revista Nueva Sociedad, Opinión septiembre.

Georgieva, K. (2023). Confronting fragmentation where it matters most: Trade, debt, and climate action. International Monetary Fund. available at: https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/01/16/Confronting-fragmentation-where-it-matters-most-trade-debt-and-climate-action

Gratius, S (2025). Building autonomy: a shared goal between Latin America and Europe. EULAC. Disponible en : https://eulacfoundation.org/en/building-autonomy-shared-goal-between-latin-america-and-europe

Grimm, Schmucker y Wolff (2023). "Abrir otro espacio transatlántico: por qué es clave el acuerdo UE-Mercosur", el Grand Continent, 23 de agosto

Hobbs, Melguizo, Muñoz y Torreblanca (2023). The EU and Latin America. Convergences and divergences. European Union Institute for Security Studies, disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/eu-and-latin-america#:~:text=Lamenting%20this%20fact%2C%20the%20EU,based

Nolte, D (2023). The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after drifting apart. GIGA-Hamburg, disponible en: https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/european-union-and-latin-america-renewing-partnership-after-drifting-apart

Nolte, D y Tostes, A (2025), Against the Tide: The EU-Mercosur agreement and Trump´s Trade Policy, Latinomamérica21, disponible en: https://latinoamerica21.com/en/against-the-tide-the-eu-mercosur-agreement-and-trumps-trade-olicy/

Pena, Zelicovich, Thortensen y Mota (2023). Mercosur: Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos. Informe Mercosur N°26. Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL), Argentina.

Sanahuja, J.A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En Mesa, M. (Coord.). Seguridad Internacional y democracia: Guerras, militarización y fronteras (pp. 35-71). CEIPAZ

Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2022). "Twenty years of EU–MERCOSUR negotiations: Inter-regionalism and the crisis of globalization", in García, M. J. and Gómez, A (Eds.). Latin America–European Union relations in the twenty-first century, Manchester University Press, pp. 117-153.

Sanahuja, J.A (2023). "La vía latinoamericana de Europa", el Grand Continent, 17 de julio

Sanahuja, J.A y Rodríguez, J.D. (2024). La Unión Europea y América Latina en el interregno: límites y retos de una asociación necesaria. Development Cooperation Review, Número Especial, pp. 5-12.

Sanahuja, J.A y Rodríguez, J.D (2024). Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?, Revista Nueva Sociedad, N°311, mayo-junio

Serrano Caballero, E. (2022): "La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México: entre el cambio y la continuidad", Documentos de Trabajo, nº especial FC/EU-LAC (7) es, Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC

Servicio Diplomático de la Unión Europea (2025). EU-Mexico Relations. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-mexico-relations_en

Zelicovich, J., Zanetto, M. y Schapiro, M. (2024). La reconfiguración de la globalización. Estrategias en países del Sur Global para insertarse en el nuevo tablero internacional. Fundar.

5

Paz y seguridad democrática más allá del "modelo Bukele": una perspectiva euro-latinoamericana[16]

por CATALINA NIÑO GUARNIZO[17]

INTRODUCCIÓN[18]

La democracia liberal enfrenta actualmente serios desafíos en muchas partes del mundo. El ascenso de líderes de derecha que recurren a argumentos nacionalistas y de seguridad para impulsar políticas que recortan libertades civiles y que en ocasiones violan los derechos humanos es una tendencia preocupante. Los riesgos de erosión de la democracia van desde los ámbitos nacionales hasta el sistema multilateral y los mecanismos de gobernanza global, lo que implica además la posibilidad de agravar dinámicas transnacionales que tienen impactos en todo el planeta.

Las razones de este fenómeno son diversas y complejas. La añoranza de algunos sectores de la población por los valores tradicionales y por sociedades más homogéneas se suma a la preocupación de amplios segmentos de la ciudadanía por la seguridad. Esto fue muy claro con la elección de Donald Trump para un segundo mandato como presidente de Estados Unidos, con un discurso extremo y violento en contra de los inmigrantes, a quienes acusa de "criminales" que "invaden" su país (Wola, 2025). Estas preocupaciones se observan, con matices, tanto en América Latina como en Europa. Los fenómenos de violencia e inseguridad en ambas regiones comparten algunos elementos importantes, si bien sus impactos en cada una son muy distintos.

La vinculación de algunos de esos fenómenos con otros problemas globales, entre otros la crisis climática y ambiental, el crimen internacional organizado y el ascenso de la ultra derecha en varios países plantean la necesidad, dadas las afinidades y expectativas mutuas entre las dos regiones, de diseñar respuestas conjuntas, integrales y sostenidas. No se trata de que América Latina necesite ayuda, sean recursos o capacidad técnica, de sus socios europeos, sino de que, si estas tendencias se mantienen, los impactos para las dos partes en términos económicos, sociales y de seguridad, serán cada vez más fuertes, lo que puede profundizar la crisis global de la democracia. A la luz de las políticas que está implementando la administración Trump en Estados Unidos y sus potenciales consecuencias en el comercio, la cooperación internacional y la geopolítica global, un trabajo coordinado entre América Latina y Europa se vuelve aun más importante.

La próxima Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea, que tendrá lugar en Colombia en 2025, es una oportunidad para fortalecer la cooperación entre ambas regiones diseñando acciones concretas que permitan desarrollar un modelo euro latinoamericano de paz y seguridad democrática. Lograr avances en este sentido puede representar un paso importante hacia el futuro en términos de la seguridad y la estabilidad de las democracias a ambos lados del Atlántico. También podría convertirse en un ejemplo de trabajo conjunto que permita hacer frente a las narrativas de las nuevas derechas que buscan arremeter

contra los derechos humanos y las libertades individuales.

1. EL PANORAMA ACTUAL

La preocupación ciudadana por la seguridad en América Latina es comprensible. Aunque ha sido declarada una zona de paz, dado que no hay conflictos armados entre países, la región es la más violenta del mundo, con una tasa de homicidios promedio de 18 por cada cien mil habitantes, mientras que el promedio mundial es de 5,6 (UNODC, 2023).

Países como Costa Rica o Uruguay, que por mucho tiempo fueron considerados islas de relativa tranquilidad en una región convulsionada, han visto aumentar sustancialmente sus tasas de homicidio en los últimos años: el primero pasó de una tasa promedio de 11.4 entre 2014 y 2022 a una de 17.20 en 2023, mientras que el segundo pasó de una tasa promedio de 8.7 entre 2014 y 2021 a una de 11.2 en 2022 y 2023. Ecuador, por su parte, tuvo un aumento descontrolado de la violencia en solo tres años, pasando de una tasa promedio de 6.7 entre 2014 y 2020 a tasas de 14 en 2021, 25 en 2022 y 42.6 en 2023.

Las causas de esta situación están asociadas por un lado a la poca capacidad de las instituciones de seguridad y

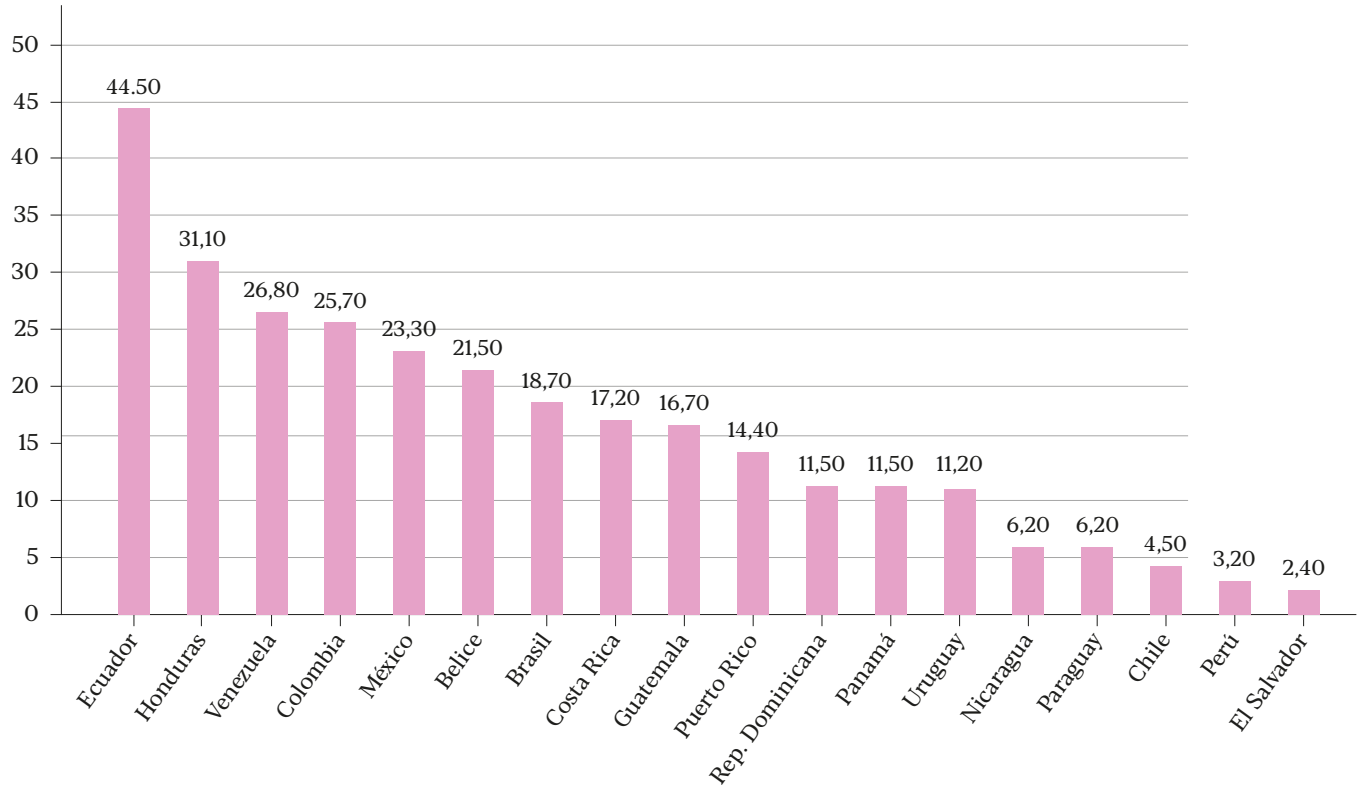


Gráfico 1: América Latina: tasa de homicidios por país en 2023.

Fuente: Elaboración propia con datos de Insight Crime.

de administración de justicia para prevenir, controlar y procesar los delitos y, por otro, a las actividades asociadas al crimen organizado transnacional, no solo en términos de generación de violencia sino también en relación con la corrupción y debilitamiento de las instituciones, lo que genera un círculo vicioso complejo de romper.

En Europa la situación es distinta. Las preocupaciones identitarias y las relacionadas con la migración son asuntos centrales en la discusión política y alimentan a los liderazgos autoritarios de derecha que promueven el miedo y la inseguridad (Wodak, 2021). Sin embargo, es preocupante la presencia cada vez más visible y violenta del crimen organizado en la región. Aun si los impactos de este fenómeno no son -todavía- tan marcados en Europa, dado que sus instituciones de seguridad y justicia están más consolidadas, el problema va en aumento, como lo señaló el Secretario General de Interpol en la 50ª Conferencia Regional Europea de Interpol: "Seguimos observando incautaciones récord en las fronteras y puertos europeos y el correspondiente aumento de la delincuencia violenta, la corrupción y el blanqueo de capitales a una escala sin precedentes" (Interpol, (2023). De hecho, Europol ha identificado 821 redes criminales con capacidad de infiltrar la economía legal para ocultar sus actividades y asociadas al aumento de la violencia en lugares como los puertos de Amberes y Rotterdam (EuroNews, 2024; Infobae, 2024). Igualmente, en mayo de 2024 la Unión Europea y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) se reunieron para debatir su cooperación sobre el tráfico de migrantes, la trata de seres humanos, los flujos financieros ilícitos, la protección de infraestructuras críticas y las ilegalidades asociadas a las cadenas de suministro de materias primas críticas.

En efecto, el crimen organizado transnacional, que se refiere no solo al narcotráfico, sino también a la trata de personas, la minería ilegal, el tráfico de especies de flora y fauna, el contrabando y otros delitos, funciona a través de redes globales y dinámicas, asociadas a la corrupción, la evasión de impuestos y el lavado de capitales y facilitadas por la conectividad digital. Sin embargo, las respuestas de los Estados son fragmentadas y carecen de coordinación, lo que limita de manera significativa sus posibilidades de éxito. A eso se suma el poco interés de muchos estados del norte global para atacar los desafíos que implica el flujo de capitales para la lucha contra el lavado de activos. Muchas de las transacciones bancarias que permiten este delito usan tecnología y procedimientos de operadores en Europa y Estados Unidos (ABC, 2024; El Economista, 2024).

Es claro que el crimen organizado representa un serio desafío para América Latina Europa y que su carácter transnacional requiere de una respuesta coordinada entre regiones y también entre países. En esa línea, se han desarrollado algunos programas de cooperación en la materia, como por ejemplo el Programa de Cooperación entre América

Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas, conocido como COPOLAD, iniciado en 2011 y el Programa de Asistencia Europa América Latina contra el Crimen Organizado Transnacional (PAcCTO) que se creó en 2017. Por un lado, COPOLAD se enfoca en promover el diálogo técnico "para apoyar la generación de políticas sobre drogas más centradas en las personas, especialmente en los más vulnerables, basadas en evidencias científicas, integrales, equilibradas y coherentes con el resto de políticas públicas y, por tanto, más eficaces"[19]. Por su parte, el PAcCTO tiene como objetivo principal apoyar a los Estados latinoamericanos a "reforzar el Estado de derecho y la seguridad ciudadana" por medio de asistencia técnica para fortalecer los tres pilares de la cadena de justicia, promoviendo la cooperación policial, la cooperación entre sistemas judiciales y el mejoramiento de los sistemas penitenciarios en la región. El programa "trabaja en cinco ejes transversales: cibercrimen, corrupción, derechos humanos, género y lavado de activos"[20] lo que evidencia un paso adelante en términos de la integralidad del esfuerzo, en línea con el alcance de las actividades de los grupos criminales.

A pesar de estos esfuerzos y de algunos progresos importantes por ejemplo en materia de intercambio de experiencias o formulación de políticas y estrategias contra el crimen organizado y específicamente contra el narcotráfico, la realidad en el terreno sigue siendo muy compleja: los grupos criminales siguen operando con bastante fluidez, ejerciendo violencia o profundizando la corrupción[21].

2. LAS RESPUESTAS DE LA DERECHA LATINOAMERICANA

En este contexto de violencia y consolidación del crimen organizado han surgido líderes en varios países latinoamericanos que buscan resultados por medio de estrategias profundamente represivas, que consideran los derechos humanos como un estorbo, y los abusos contra los mismos como un efecto colateral quizás lamentable, pero en últimas necesario en la lucha por garantizar la tranquilidad y seguridad de los "ciudadanos de bien". La definición de quiénes son esos ciudadanos por lo general queda en manos de las élites en el poder y en particular de su líder. En estos casos, la división de poderes y los pesos y contrapesos que definen a las democracias también terminan estorbando y, cuando es posible, se dejan de lado. Todo esto facilita la corrupción en todos los niveles del Estado y, paradójicamente, puede terminar fortaleciendo a actores criminales que, contrario a lo que a veces se cree, necesitan de instituciones públicas débiles y corruptibles para conducir sus negocios.

En América Latina, la cara más visible de este modelo de mano dura y represión en nombre de la seguridad es el presidente de El Salvador, Nayib Bukele, a quien su estrategia le ha dado enormes réditos políticos y popularidad en su país y mucho más allá de sus fronteras. Pero

no es el único caso. En Argentina, el presidente Javier Milei ya ha señalado que buscará mayor participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad interna a la vez que ha introducido políticas que limitan el derecho a la protesta, por ejemplo (Frederic, 2024 y EFE, 2024). En Ecuador, el presidente Daniel Noboa usó una consulta popular para lograr apoyo a sus políticas de seguridad que restringen garantías y dan más funciones a los militares (Ospina, 2024). En otros países, las fuerzas políticas de derecha buscan acercarse a la figura de Bukele, asumiendo que su estilo de discurso puede ayudarles a ganar elecciones futuras (Triana, 2023).

Aunque la estrategia implementada en El Salvador ha generado una reducción muy significativa en los índices de homicidios (en 2015, año con la tasa más alta, hubo 103 homicidios por cada 100.000 habitantes, luego comenzó una baja sostenida que en 2023 llegó a 2,4, según datos de InsightCrime), esto se ha logrado a costa de un grave retroceso democrático. El "modelo Bukele" ha significado la vulneración de los derechos de miles de personas detenidas y encarceladas sin el debido proceso y sin garantías[22], la estigmatización y persecución política y judicial de las voces opositoras, la toma por parte del ejecutivo de las ramas legislativa y judicial del país, y la manipulación del proceso político para asegurar la reelección de Bukele como presidente (France24, 2021).

Además, los altos niveles de corrupción, la falta de pesos y contrapesos, la utilización política de las instituciones de seguridad y el debilitamiento del poder judicial debido al despido de jueces y fiscales con posturas poco afines al gobierno, resultan paradójicamente en serias limitaciones a la capacidad del Estado para enfrentar las operaciones del crimen organizado transnacional en el país, incluido el lavado de activos (Global Initiative against Organized Crime, 2023).

Es claro que la aplicación de ese modelo en otros países de la región no solo es inconveniente sino también peligrosa. Por un lado, las condiciones en cada estado varían: la correlación de las fuerzas políticas, la calidad y presencia de las instituciones en el territorio, la situación socioeconómica y las características demográficas son distintas. Por otra parte, el riesgo de los impactos en términos de erosión de la democracia es demasiado alto.

3. ¿QUÉ HACER?

Es necesario buscar otras respuestas, y fortalecer las que ya existen, para enfrentar las dinámicas de violencia e inseguridad ciudadana, en particular aquellas relacionadas con el crimen organizado transnacional, que tienen impacto global. Estas respuestas deben plantearse desde una perspectiva amplia que contemple la garantía de los derechos humanos y la seguridad humana, el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, y los desafíos globales asociados al fenómeno del crimen organizado. Entre estos últimos hay dos

que revisten una preocupación especial para América Latina y cuyas interrelaciones plantean consecuencias concretas para Europa: primero, la destrucción del medio ambiente y el agravamiento de la crisis climática; y segundo, el crimen organizado transnacional.

América Latina y Europa comparten valores sobre la importancia de la democracia y de garantizar los derechos humanos y proteger el medio ambiente. Adicionalmente, Latinoamérica es una potencia mundial en recursos naturales claves para la transición ecológica, fundamental para enfrentar el cambio climático. En ese sentido ambas regiones pueden y deben trabajar juntas en los retos que enfrentan y que requieren de cambios en sus modelos productivos. La destrucción y agotamiento de recursos puede generar conflictos sociales entre las comunidades o entre estas y otros sectores de la población o incluso el Estado mismo, que tienen el potencial de volverse violentos ante la falta de mecanismos institucionales legítimos para resolverlos. Además, el crimen organizado desempeña un papel cada vez más destacado en la explotación ilícita de recursos naturales.

Si este diagnóstico es acertado, es necesario reflexionar, elaborar e implementar modelos de paz y seguridad diferentes y adaptados a estos problemas y situaciones. Esa podría ser una forma de avanzar en lo que planteó la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo "Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe" (2023) y que se corroboró en los acuerdos de la declaración final de la Tercera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE) en donde hubo un claro compromiso de seguir trabajando de manera conjunta en programas de cooperación policial y judicial. La relevancia del asunto también fue recogida por la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana en su Recomendación sobre "La lucha contra la criminalidad organizada en la Unión Europea y en América Latina y el Caribe" de julio de 2023[23].

La realización de la IV Cumbre CELAC – UE en Colombia en 2025 representa una oportunidad de reflexión para las dos regiones sobre la importancia de la acción conjunta no solo en lo técnico sino también en lo político, superando la fragmentación interna, en el caso de América Latina y el Caribe, y la concepción a veces paternalista de que los países del Sur necesitan "ayuda" de sus socios del Norte. Los desarrollos recientes en la geopolítica global, relacionados con el giro radical que está dando el gobierno de Estados Unidos en sus relaciones con Europa y también con América Latina, hacen aún más urgente el trabajo concertado entre ambas.

Al respecto, es fundamental tener en cuenta, sobre todo del lado europeo, que es necesario generar diálogos más horizontales con sus aliados latinoamericanos. Por supuesto la cooperación internacional y la asistencia técnica son claves en muchos frentes, por ejemplo, en materia de tecnología, inteligencia

policial y desarrollo de capacidades para la administración de justicia, y también para los esfuerzos de conservación ambiental y mitigación de los impactos del cambio climático. Pero también se necesita un mayor reconocimiento sobre la responsabilidad compartida de los países europeos en estos fenómenos y en general, una relación que tenga más en cuenta no solo las necesidades sino también los intereses de los países latinoamericanos. Al respecto es muy importante tener en cuenta, por ejemplo, que el crimen organizado se sostiene en parte por la existencia de un sistema bancario y de operadores financieros que facilitan el lavado de activos y que la transición energética en los países del Norte global, que requiere materias primas abundantes en América Latina y otras partes del Sur, debe también ser justa para las comunidades étnicas y campesinas que habitan en los territorios en donde se encuentran esos recursos.

Los resultados de la COP16 (Conferencia de Biodiversidad de las Naciones Unidas) realizada en Cali, Colombia, a finales de octubre de 2024, ponen en

	2023	2021-23
Colombia	79	461
Brasil	25	401
Honduras	18	149
México	18	203
Nicaragua	10	70
Guatemala	4	86
Panamá	4	5
Perú	4	58
Paraguay	2	18
Ecuador	1	6

Tabla 1: Homicidios de defensores ambientales en algunos países de América Latina.

Fuente: Elaboración propia con datos de Global Witness.

evidencia la importancia de esas comunidades para la protección de la biodiversidad de la depende el planeta entero, con la creación de un nuevo Órgano Subsidiario para las comunidades indígenas, que les da la capacidad de asesorar a la Conferencia de las Partes, y la inclusión de los pueblos afrodescendientes en el Convenio de Diversidad Biológica.

Sin embargo, esas comunidades étnicas y campesinas enfrentan graves problemas que ponen en riesgo su supervivencia. La destrucción del medio ambiente en sus territorios está estrechamente relacionada con dinámicas de violencia y de abusos de los derechos humanos. Las operaciones extractivas, legales e ilegales, tienen impactos negativos en los territorios tradicionales y formas de vida de esas comunidades, contaminan los suelos y las fuentes de agua y ponen en riesgo su seguridad alimentaria. Por todo ello, estos grupos locales, indígenas, afrodescendientes y campesinos, han mantenido una oposición histórica al extractivismo. Esta postura ha generado respuestas violentas tanto por parte de los grupos criminales como por parte de los gobiernos nacionales. No es casual que América Latina sea la región más violenta del mundo para las y los defensores del medio ambiente: en 2023 166 de ellos fueron asesinados en la región, el 85% de un total mundial; Colombia fue el país más letal con 79 personas defensoras asesinadas (Global Witness, 2024a).

Por su parte, muchos gobiernos de la región han tendido a criminalizar las protestas y a usar al ejército y la policía para garantizar el normal funcionamiento de las empresas extractivas, que rara vez rinden cuentas por los impactos de sus actividades (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). Aquí la cooperación entre ambas regiones, especialmente cuando se trata de la opción de empresas mineras europeas, tiene mucho espacio de mejora. Es necesario tomar como referencias mecanismos que ya existen, como los "Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos", conocidos como Principios Ruggie, desarrollados en el marco de las Naciones Unidas (2011), la Ley de Materias Primas Fundamentales de la Unión Europea que entró en vigor en mayo de 2024, y la nueva directiva europea sobre Diligencia Debida, cuyo objetivo es promover un comportamiento empresarial responsable y sostenible a lo largo de toda la cadena de valor, asegurando que las compañías identifiquen y atiendan los impactos ambientales y de derechos humanos de sus actividades dentro y fuera de Europa[24]. Instrumentos como estos pueden facilitar que las empresas europeas, y también de Estados Unidos y otros países, rindan cuentas sobre sus actuaciones (Ruggie, 2014; Global Witness, 2024b). Sin embargo, para que sean realmente útiles, es necesario diseñar e implementar mecanismos concretos, que involucren tanto a las compañías como a los Estados de la región, que mejoren el cumplimiento de los estándares que tales instrumentos plantean. Quizás una mayor contundencia en este marco facilite el diálogo y la búsqueda de consensos con diversos

sectores sociales en América Latina que temen que la transición energética implique una visión de la región como un simple proveedor de materias primas y que ello pueda llevar a una expansión significativa del sector minero, con consecuencias muy negativas en materia de destrucción y contaminación del medio ambiente en zonas con ecosistemas tanto frágiles como estratégicos, y de afectaciones a las poblaciones que viven en ellos (Detsch, Olivera Villa y Mattheß, 2024).

Precisamente, el desafío de la conservación del medio ambiente será uno de los temas claves en la Cumbre CELAC – UE de 2025 que se llevará a cabo en Colombia en 2025. El tema es una de las prioridades del gobierno del presidente Gustavo Petro, que en múltiples foros internacionales se ha referido al asunto, señalando la gravedad de la situación climática y medioambiental, su relación con el crimen organizado y la violencia, y la urgencia de avanzar en acciones concretas para proteger los recursos naturales y la biodiversidad.

En efecto, las conexiones de la degradación del medio ambiente con los fenómenos de violencia y crimen organizado son muy significativas en términos de la seguridad de las personas, las comunidades y los países en ambas regiones, y en el mundo en general: la contaminación de fuentes hídricas y la deforestación asociadas a las industrias extractivas y a la minería ilegal, los cultivos declarados ilícitos y el acaparamiento de tierras y la ganadería extensiva, que son actividades a menudo utilizadas como fachada para el lavado de dinero, tienen impactos directos sobre la seguridad alimentaria y sanitaria de las personas y comunidades que viven en los territorios afectados y también sobre la seguridad física de líderes y organizaciones ambientalistas, como evidencian las cifras de violencia contra ellos (Global Witness, 2024a). Adicionalmente, estas actividades profundizan la crisis climática global, al tiempo que son fuentes de grandes recursos para los grupos de crimen organizado que actúan también en redes globales y cuya capacidad de generar violencia y corrupción está afectando cada vez más a Europa.

La elección de Colombia como sede de la Cumbre CELAC – UE representa un reconocimiento a la postura del gobierno que encabeza el presidente Petro en relación con la importancia de la protección ambiental y de la necesidad de alcanzar la "paz con la naturaleza", que fue precisamente el lema de la COP16. Esta concepción se enmarca dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" y subraya la interrelación entre la reducción de la violencia y la conservación del medio ambiente en un país megadiverso. Colombia ha sido enfática en términos de profundizar tanto la integración regional como el diálogo entre las dos regiones "para impulsar la transición verde, la interconexión e integración energética regional, la lucha contra el cambio climático y su financiamiento, el nuevo enfoque del problema de las drogas (...), entre otros." (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Este es un planteamiento que permite conectar los intereses del actual gobierno colombiano con las preocupaciones e intereses de las dos regiones: la paz con la naturaleza implica no solo lograr una transición energética que es necesaria tanto en Europa como en el resto del mundo con las diferencias en las matrices energéticas de cada región, sino además hacerlo garantizando justicia para las comunidades que cuidan la biodiversidad[26], y su protección frente a la violencia de los diversos actores armados y de otras formas de inseguridad humana, como la alimentaria y sanitaria. También requiere de acciones más efectivas para controlar a los grupos criminales que operan en la región y cuyas actividades destruyen el medio ambiente y, así, agudizan la crisis climática.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La cooperación entre la Unión Europea y América Latina en los temas de seguridad debe tener en cuenta las necesidades de asistencia técnica, incluyendo cooperación policial, inteligencia y formación adecuada del sistema judicial, por parte de los países latinoamericanos, las lecciones aprendidas en la región en materia de lucha contra el crimen organizado y la importancia de conversaciones más horizontales que reconozcan los espacios grises a ambos lados del Atlántico que permiten al crimen organizado fortalecerse.

Trabajar conjuntamente en el desarrollo de un modelo de paz y seguridad democrática implica fortalecer y, en el caso de muchos países latinoamericanos, recuperar la legitimidad de las instituciones de seguridad y justicia. Esto pasa por mejorar y garantizar su compromiso con los derechos humanos y con una visión de seguridad humana, que realmente supere la concepción autoritaria de seguridad del Estado (que termina siendo la seguridad de las élites y parte de las clases medias). Es fundamental reducir el control que los grupos de crimen organizado tienen sobre algunos sectores de la población, ya que esto permitiría a las personas confiar en los mecanismos institucionales legales establecidos para prestarles seguridad, solucionar los conflictos y castigar los delitos.

Lograr esa legitimidad requiere de mejoras significativas en la prestación del servicio de policía de vigilancia y la prevención y el control del delito, para lo cual también se deben fortalecer las labores de inteligencia policial. Así mismo es necesario promover que los gobiernos establezcan maneras menos punitivas y no militarizadas de relacionamiento con aquellas comunidades que manifiestan su descontento con ciertas políticas, como ocurre en el caso de la oposición a las industrias extractivas. Además, hay que mejorar el acceso a la justicia y contar con mecanismos eficaces de solución de conflictos. En todos estos frentes, la cooperación con Europa puede resultar muy útil, tanto por sus experiencias en el manejo de la seguridad y la administra-

ción de justicia, como por su capacidad de influencia política frente a los gobiernos y también frente a las empresas europeas con presencia en América Latina.

Por otra parte, enfrentar al crimen organizado también requiere la implementación de mecanismos más eficaces de cooperación entre servicios de inteligencia, y de intercambio de información entre los países y las regiones para combatir de manera efectiva el lavado de dinero y desarticular las redes criminales que operan a nivel transnacional y específicamente en ambas regiones.

En cuanto a la intersección entre crimen organizado y destrucción del medio ambiente, se necesita fortalecer la cooperación entre los países latinoamericanos y el intercambio de recursos tecnológicos, con los que Europa podría colaborar, por ejemplo, a través del Programa Copérnico[27], para perseguir a los grupos que hoy están tras la deforestación de la Amazonía o el tráfico de drogas a través de Centroamérica, entre otros negocios (Amazon Underworld, 2024; InsightCrime, 2023). Al mismo tiempo se requieren acciones concretas por parte de los países en ambas regiones para proteger a las comunidades étnicas que son los actores principales en la preservación de la biodiversidad, si se quiere resguardar los recursos naturales en América Latina necesarios para una transición energética justa.

Finalmente, es necesario pensar de manera colectiva y creativa en soluciones más integrales a desafíos que son complejos y que afectan a ambas regiones. En ese sentido, la cooperación de la Unión Europea hacia América Latina debería incluir fondos para organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento y academia de las dos regiones, que puedan trabajar en alianzas para desarrollar análisis y propuestas que recojan la mayor cantidad de visiones posibles y que vayan más allá de los ciclos políticos electorales que en general determinan las decisiones de política pública de los gobiernos.

Bibliografía

ABC. (2024) EE.UU. ve a España débil en la lucha contra el lavado de dinero de la droga. Febrero 15, 2024. Disponible en https://www.abc.es/espana/eeuu-espana-debil-lucha-lavado-dinero-droga-20240215042211-nt.html#

Amazon Underworld (2024). Disponible en https://amazonunderworld.org/es.html.

Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad (2023). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2015). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf

Detsch, Claudia, Olivera Villa, Beatriz y Mattheß, Manuela (2024) "La ley de materias primas fundamentales de la Unión Europea. Implicaciones y desafíos para Europa, América Latina y África". Proyecto de Transformación Socio-Ecológica de la Fundación Friedrich Ebert. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/21746.pdf

EFE. Milei anunció que intentará cambiar la Ley de Seguridad para sumar a las Fuerzas Armadas. 17 agosto 2024. Disponible en https://efe.com/mundo/2024-08-17/argentina-milei-ley-seguridad-fuerzas-armadas/

El Economista (2024) Cárteles usan sistema bancario de EU para lavar dinero. Mayo 9, 2024. Disponible en https://www.eleconomista.com.mx/politica/Carteles-usan-sistema-bancario-de-EU-para-lavar-dinero-20240509-0148.html

EuroNews (2024) Europol identifica 821 redes criminales amenazadoras con más de 25.000 miembros en la UE. Abril 5, 2024. Disponible en https://es.euronews.com/2024/04/05/europol-identifica-821-redes-criminales-amenazantes-con-mas-de-25000-miembros-en-la-ue

France24. (2021) El Salvador: la nueva Asamblea afín a Bukele destituye al fiscal y a la Sala Constitucional. Mayo 2, 2021. Disponible en https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210502-salvador-asamblea-bukele-destitucion-fiscal-magistrados-constitucional

Frederic, Sabina. (2024) Las políticas de Seguridad y Defensa de Javier Milei. Proyecto de Seguridad Regional de la FES. Marzo 12 de 2024. Disponible en https://colombia.fes.de/detail/las-politicas-de-seguridad-y-defensa-de-javier-milei.html.

Global Initiative against Organized Crime. (2023) Indice global de crimen organizado 2023. Disponible en https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/I%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf

Global Witness (2024a). Voces silenciadas. Septiembre 10, 2024. Disponible en https://www.globalwitness.org/es/missing-voices-es/

Global Witness (2024b). "A new chapter for corporate accountability" – European Parliament approves CSDDD. Abril 24, 2024. Disponible en https://www.globalwitness.org/en/press-releases/a-new-chapter-for-corporate-accountability-european-parliament-approves-csddd/

Infobae (2024). La violencia despiadada de las bandas narco llegó a Europa: asesinatos, torturas y secuestros siembran el caos en los países "más seguros del mundo". Agosto 29, 2024. Disponible en https://www.infobae.com/america/mundo/2024/08/29/la-violencia-despiadada-de-las-bandas-narco-llego-a-europa-asesinatos-torturas-y-secuestros-siembran-el-caos-en-los-paises-mas-seguros-del-mundo/

Insigth Crime (2024). InSight Crime's 2023 Homicide Round-Up. Febrero 21, 2024. Disponible en https://insightcrime.org/news/insight-crime-2023-homicide-round-up/

Interpol (2023). "Europa: El narcotráfico y el crimen organizado aumentan de forma exponencial". 8 de mayo de 2023. Disponible en https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2023/

Europa-El-narcotrafico-y-el-crimen-organizado-aumentan-de-forma-exponencial

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2023). Por unanimidad, Colombia es elegida para presidir la CELAC en 2025. Julio 9, 2023. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/unanimidad-colombia-elegida-presidir-celac-2025

Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2011). Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Ospina, Pablo. (2024) El Ecuador de Daniel Noboa: la «mano dura» como estrategia electoral. Revista Nueva Sociedad, mayo 2024. Disponible en https://nuso.org/articulo/daniel-noboa-la-mano-dura-como-estrategia-electoral/

Ruggie, John (2014). ¿Solamente negocio? Multinacionales y Derechos Humanos, Icaria Editorial, Barcelona, 2014.

Triana, Santiago. (2023) Las megacárceles de Bukele como promesa electoral en Colombia. El País, julio 14, 2023. Disponible en https://elpais.com/america-colombia/2023-07-14/las-megacarceles-de-bukele-como-promesa-electoral-en-colombia.html

UNODC (2023) Estudio mundial sobre el homicidio 2023. Resultados principales. Disponible en https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2023/12/LAevent_Esp.pdf.

Wodak, Ruth (2021) La política del miedo. La normalización descarada del discurso de extrema derecha. Publicaciones Sage, 2021. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/373690089_La_Politica_del_Miedo

WOLA (2025). "Las órdenes ejecutivas de Trump y América Latina: Lo que hay que saber". Enero 24, 2025. Disponible en https://www.wola.org/es/analysis/las-ordenes-ejecutivas-de-trump-america-latina-lo-que-hay-que-saber/

World Bank (2023). Indigenous peoples. Abril 2023. Disponible en https://us06web.zoom.us/j/85039191554?pwd=EoNXKn-8mzVB6BDGOV0bx3a0bFqa8tj.1

World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research. (2024). Disponible en https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All. Consultado el 18 de octubre de 2014.

6

La relación UE-CELAC y la guerra en Ucrania: ¿un elefante en la habitación?

por FRANCISCO J. VERDES-MONTENEGRO

INTRODUCCIÓN

Tanto a nivel político como mediático, la cumbre UE-CELAC celebrada en julio de 2023 en Bruselas tras ocho años de parálisis de diálogo político de alto nivel, quedó marcada por la búsqueda de un posicionamiento compartido con respecto a la invasión a gran escala de Rusia a Ucrania que se inició el 24 de febrero de 2022 (24-F). Durante las semanas previas a la propia cumbre y durante la misma se desplegaron distintos canales diplomáticos para tratar de fraguar una condena explícita y unánime a este acto de agresión. Y si bien se logró incluir un punto en la declaración final de la cumbre, la condena que quedó plasmada en la declaración fue finalmente en una fórmula más bien descafeinada[28] que, sin alcanzar el consenso pretendido al descolgarse Nicaragua, tampoco se acompañó de medidas específicas que comprometieran a los países (Domínguez y Sanahuja, 2023).

Con ese precedente, cabe preguntarse si la cumbre prevista en Colombia a finales de 2025 no pueda verse nuevamente condicionada por esta cuestión. La Guerra en Ucrania, junto con el conflicto en Gaza, son dos asuntos que han marcado las relaciones internacionales y la agenda multilateral en el camino que transcurre entre las dos cumbres de alto nivel de carácter euro-latinoamericano y caribeño. Dos cumbres que, como cabe no perder de vista, pretenden proyectar el relanzamiento de las relaciones UE-CELAC tras la estancamiento que afectó a este vínculo durante cerca de ocho años.

Son recurrentes las alusiones por parte de mandatarios europeos a la guerra en Ucrania como una cuestión existencial no solo para el propio país sino para Europa en su conjunto. En ese sentido, algunos expertos han ido más allá, denominando lo registrado en Ucrania tras el 24-F como una "guerra de interregno", en la medida en que es un conflicto bélico cuyo estallido fue en muchos aspectos imprevisto. Además, su desarrollo militar ha desafiado la mayoría de las previsiones y, no menos importante, su desenlace alterará por completo no solo la correlación de fuerzas entre Rusia y Ucrania, sino que su impacto tendrá consecuencias de gran alcance para la arquitectura de seguridad europea y, aunque no sea definitivo, para el propio orden internacional (Sanahuja, 2022). América Latina, por tanto, más allá de los impactos globales que ocasiona el conflicto, no puede abstraerse de cómo se pretende cerrar esta agresión y qué mensaje puede mandarse a futuro.

En ese sentido, la guerra en Ucrania supone un reto existencial para la UE y ha obligado a tomar medidas de calado desde el 24-F por la dependencia estratégica que tienen las economías europeas del gas ruso, pero también forzó a una ofensiva diplomática para buscar apoyos en aras de un orden internacional basado en normas. La agresión de Rusia a Ucrania contravino principios esenciales de la Carta de Naciones Unidas y de derecho internacional, como el respeto

a la soberanía y la integridad territorial de los Estados. De ahí que desde la perspectiva de sus socios europeos, América Latina tuviera que ser una región que, por su acervo e identidad, estaba llamada a secundar esas posiciones. Ahora bien, el posicionamiento tras el 24-F de los países latinoamericanos y caribeños, como el de otros países de lo que se denomina como "Sur Global", puso encima de la mesa la pérdida de presencia de la UE en algunas regiones y la necesidad de revitalizar los vínculos.

En buena medida, el relanzamiento que experimentan estas relaciones birregionales desde entonces trata de revertir la pérdida de presencia si bien los efectos que ha tenido la posterior crisis en Gaza, ha erosionado el planteamiento en clave de orden internacional basado en normas ya que, como bien han señalado algunos mandatarios latinoamericanos y caribeños, se ha apreciado un doble rasero por parte de Occidente en general entre la respuesta asertiva y patente observada en Ucrania en contraposición con los silencios u omisiones en lo que respecta a la situación en Gaza.

En un 2025 marcado por el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca, la Guerra en Ucrania ha obtenido más atención si cabe ya que, una de las promesas de campaña más repetidas por el presidente de los Estados Unidos fue que acabaría con el conflicto en un día. Ese órdago se ha traducido en una actividad intensa de la administración estadounidense en esta materia, acompañado de un giro sustancial en su estrategia que ha puesto en serio entredicho el vínculo transatlántico que ha unido a Europa y Estados Unidos desde hace siete décadas. Así, tanto Ucrania como la Unión Europea y el resto de países europeos están teniendo que reajustar no solo sus política de seguridad y defensa, sino redoblar esfuerzos para seguir dando apoyo al pueblo ucraniano tras el acercamiento que ha llevado a cabo la Administración Trump con la Rusia de Putin, y que pretende acabar con la guerra en unas condiciones bien distintas a las que secundó la Administración Biden desde el 24-F.

Con el factor Trump en la ecuación es difícil hacer pronósticos sobre lo que puede suceder en los meses previos a la cumbre eurolatinoamericana y caribeña pero es más que probable que se produzcan novedades diplomáticas que alteren el escenario actual. Mientras se escriben estas líneas se ha alcanzado un acuerdo de alto al fuego naval en el Mar Negro y se está acordando la prohibición de ataques a infraestructuras energéticas. En ese contexto de negociaciones, países como Brasil se barajan en la terna de posibles mediadores en un proceso de paz que logre acabar con el conflicto bélico de forma duradera. Por ello, parece oportuno preguntarse qué rol han jugado los países de América Latina a este respecto, y qué papel pueden tener a corto y medio plazo en esta materia. ¿Cabe esperar que la guerra en Ucrania vuelva a captar el foco de la próxima cumbre UE-CELAC? En su caso, ¿qué opciones pueden barajarse?

Estas son algunas interrogantes que pretenden abordarse a continuación, considerando en primer lugar el impacto que ha tenido la Guerra en Ucrania en la relación UE-CELAC, y posteriormente, analizando cómo se encuentra el apoyo de los países latinoamericanos, prestando especial atención a la propuesta de mediación que Brasil ha abanderado desde el regreso de Lula. Como se plantea a continuación, la guerra en Ucrania tras el 24-F supone un elefante en la habitación para la relación birregional, en la medida en que es una cuestión fundamental y de actualidad que podría evitarse para no condicionar el diálogo político de alto nivel en otras cuestiones clave para ambas regiones y el mundo en 2025.

2. ¿LA GUERRA EN UCRANIA COMO PARTEAGUAS PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LAS RELACIONES UE-CELAC?

Más allá de los contactos que se produjeron en la década de los ochenta del siglo XX, en los más de 25 años de asociación estratégica birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe, la dimensión de seguridad internacional no ha tenido un gran protagonismo. Como se apuntó en algún trabajo, tradicionalmente se han tenido en cuenta las cuestiones de seguridad, aunque se han dejado de lado los temas "duros", y han predominado conceptualizaciones más bien difusas frente a otros problemas, y en las que prevalece un marcado carácter asimétrico: se abordan los problemas de seguridad solo cuando (i) tienen su origen en América Latina y (ii) afectan a intereses europeos (Malamud y Seabra, 2016).

Tras la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, en cambio, se apreció un renovado interés en fortalecer la dimensión de la seguridad en la relación birregional entre la Unión Europea y la CELAC con una mayor demanda por parte de Europa que de Latinoamérica como socios afines. Esto, por lo tanto, alteraría el patrón habitual de gobernanza de la seguridad y la defensa que se había desplegado hasta la fecha. Sin embargo, más allá de gestos simbólicos con una modesta traducción operativa, la «asociación estratégica» ha recuperado el impulso perdido pero la gobernanza en materia de paz, seguridad y defensa no se ha fortalecido como cabría esperar. El enfoque más novedoso y que tiene más visos de profundizarse es desde una perspectiva de autonomía estratégica abierta, ahondando en la cooperación para mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro en materia de seguridad energética y materias primas críticas (Verdes-Montenegro, 2025).

Este renovado interés de los países europeos por fortalecer los lazos con los países latinoamericanos responde en buena medida al problema que ha supuesto la instrumentalización coercitiva (*weaponisation*) de las interdependencias por parte de Rusia con el caso paradigmático del gas. Esto ha puesto sobre la mesa la necesidad de reducir

las dependencias estratégicas y mejorar la resiliencia de los sistemas productivos a la hora de garantizar el suministro de materias primas críticas esenciales para la transición verde y digital como, por ejemplo, el litio, el niobio u otras. Así, mejorar los vínculos con regiones afines, como América Latina, es también una forma de aumentar la seguridad y la autonomía estratégica de ambas regiones (Sanahuja, 2023a).

El giro estratégico de la Administración Trump en lo que respecta la relación transatlántica no hace más que ahondar en esta dinámica ya que la defensa gana protagonismo en la agenda europea con la llegada de Trump. A la dependencia energética por la vulnerabilidad en reservas de hidrocarburos, se ha hecho patente igualmente otras en materia de defensa y tecnología que obligan a redoblar la apuesta por una industria verde y digital que permita incrementar la autonomía estratégica (Mackenzie, K. Y T. Sahay, 2025). El plan "Rearmar Europa" (*Rearm Europe*) que lanza la Comisión Von der Leyen, identifica esas vulnerabilidades y apunta a un mayor gasto, mejor y europeo, si bien para ello tocará mantener la apuesta por descarbonizar el mix energético y profundizar la transición digital.

Ahora bien, tras el 24-F, otro de los debates que ha ganado relevancia es el posible distanciamiento entre Europa (y Estados Unidos) en calidad de Occidente o Norte Global, y una América Latina y el Caribe agrupada en torno a la noción de "Sur Global". Si el texto que trató de consensuarse en la cumbre de Bruselas supuso un nuevo capítulo en el pulso con Rusia por ganar la pugna de la legitimidad y apoyo internacional, cabe preguntarse cómo ha evolucionado esta cuestión a las puertas de la próxima cumbre.

3. PULSANDO EL APOYO A UCRANIA: POSICIONAMIENTOS, SANCIONES Y EXPORTACIÓN DE ARMAS

Mientras la Unión Europea ha tenido una posición relativamente homogénea con respecto a la agresión rusa a Ucrania, la posición de los países de América Latina y el Caribe, a pesar de que se les haya intentado encapsular en la categoría de "Sur Global", ha sido más heterogénea en los tres años que han transcurrido desde el 24-F. Como se ha puesto en evidencia en otros trabajos, en las semanas posteriores a la invasión a gran escala hubo ciertos virajes y tensiones entre presidencias y cancillerías, así como en el seno de coaliciones de gobierno (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022). Pasadas esas primeras semanas las posturas al respecto se fueron estabilizando y solo han vuelto a sufrir un cambio significativo a raíz del retorno de Trump a la Casa Blanca y su giro con respecto a la guerra Ucrania. Así, con motivo de los debates que tuvieron lugar en Naciones Unidas en febrero de 2025, coincidiendo con los tres años de guerra, se aprecia que por el lado latinoamericano ha habido un cambio sustancial sobre el que merece la pena detenerse para tratar de entender qué nivel de apoyo suscita la Guerra en Ucrania.

Hasta este viraje propiciado por la Administración Trump, y si se hace una comparativa entre regiones, incluyendo a países asiáticos y africanos, los países latinoamericanos se han posicionado desde el 24-F más abiertamente en contra de la invasión (Gowan, 2023). Pese a las diferencias existentes entre ellos, podían diferenciarse hasta cuatro grupos que permiten captar los distintos grados y matices que han caracterizado su punto de vista desde el 24-F, y en concreto, el grado de condena a la invasión a gran escala de Rusia. La mayor parte, encabezada por Chile, condenando sin ambages la agresión rusa. Por otro lado, Brasil y México, países que han formado parte del Consejo de Seguridad desde el 24-F y han lanzado propuestas de mediación para lograr pacificar el conflicto, han mantenido posiciones más ambivalentes y no siempre congruentes entre los discursos de sus mandatarios y los votos de sus cancillerías. Caso aparte ha sido el salvadoreño, al pretender eludir el conflicto con omisiones por parte de Bukele y subrayando su carácter de "país pequeño" como forma de justificar su neutralidad connivente con el agresor. Y en un cuarto grupo de países, encabezados en este caso por Nicaragua con las posiciones más afines a los postulados de Rusia, como aquellos pocos países que han rechazado cualquier tipo de condena a la agresión explícitamente o con abstenciones (Cuba, Bolivia y Venezuela).

Ahora bien, más allá de estas "cuatro Américas Latinas" en lo que respecta a las posiciones hacia el 24-F, como consensos regionales sí se puede identificar la ausencia de sanciones económicas a Rusia o el rechazo a contribuir con material bélico a la defensa ucraniana frente a la invasión. A pesar de las peticiones que se han promovido para que los países latinoamericanos y caribeños exportaran material de defensa a Ucrania, en una coyuntura de falta de municiones en plena contraofensiva, ningún país de la región ha dado ese paso. En 2023 la jefa del Comando Sur de Estados Unidos, Laura Richardson, trató de incentivar a seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú) a que donasen a Ucrania equipamiento militar adquirido a Rusia (o la Unión Soviética) —con el que las fuerzas armadas ucranianas están más familiarizadas— a cambio del cual se entregaría material estadounidense más avanzado. La afirmación de Lula "no venderé un arma para matar rusos ni a cualquier otra persona" encarna bien la voluntad expresada por el grueso de los líderes de la región de condenar la agresión pero sin llegar a participar del conflicto bélico directa o indirectamente. El propio Lula reiteró esta posición en febrero de 2025 y añadió que Brasil solo participará en misiones de paz, descartando nuevamente el envío de tropas o armamento.

Tratando pues de tomar el pulso a la causa ucraniana entre los países latinoamericanos se aprecia que sus posicionamientos se han visto alterados en los meses previos a la cumbre UE-CELAC que tendrá lugar en Colombia. Concretamente, se viene observando un cierto

desgaste en el apoyo para con Ucrania que quedó reflejado en la resolución votada en la Asamblea de Naciones Unidas con motivo del tercer año de guerra tras el 24-F si se compara el resultado de las votaciones de esa resolución con respecto a otras similares que tuvieron lugar en 2022. Un caso paradigmático a este respecto es la resolución ES-11/1[29] aprobada el 2 de marzo de 2022, en la que la Asamblea General de las Naciones Unidas deploró en los términos más enérgicos la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania, en contravención del artículo 2, apartado 4, de la Carta de las Naciones Unidas.

Como se observa en la tabla nº 1, en 2022 se contó con 15 votos de países latinoamericanos de 19 posibles. Sin embargo, ese apoyo se ha reducido en dos tercios con motivo de la resolución presentada por Ucrania que exige la retirada inmediata de las fuerzas rusas, el 24 de febrero de 2025, en la Asamblea General de Naciones Unidas. A pesar de aprobarse el texto propuesto por Ucrania y secundado por el conjunto de la UE salvo Hungría, a diferencia de otras votaciones similares esta contó con menos apoyo (93 votos a favor, 18 en contra y 65 abstenciones) y a escala latinoamericana es apreciable como únicamente cinco países latinoamericanos votaron a favor: Chile, Guatemala, México, Perú y Uruguay. Si tres años antes el grueso de las votaciones fueron de apoyo, en esta votación la mayoría del voto latinoamericano basculó a la abstención con 11 votos en total y un único voto en contra de Nicaragua. Las incoherencias de la UE, entre otros, a la hora de condenar la respuesta desproporcionada de Israel en Gaza han condicionado parte de estos posicionamientos si bien el regreso de Trump a la Casa Blanca parece ser un factor explicativo esencial.

El caso de Milei en Argentina es sintomático de los cambios que se han observado a este respecto y su giro ante la guerra en Ucrania responde al seguidismo a la política exterior del nuevo presidente estadounidense como factor explicativo clave. Si bien la posición argentina en lo que respecta al conflicto en Gaza se alteró con su llegada a la Casa Rosada y la salida de Alberto Fernández, la concerniente a la Guerra de Ucrania parecía seguir una línea continuista. Como bien recuerda Federico Merke, en junio de 2024 Milei viajó a Suiza para la Cumbre Global por la Paz de Ucrania donde declaró su "máximo apoyo al pueblo ucraniano y a nuestro amigo el presidente Zelenski". E incluso en 2025, durante el Foro Económico de Davos, Milei y Zelenski se encontraron nuevamente reafirmando la buena sintonía entre ambos (Merke, 2025). No deja de ser llamativo pues que, en la resolución presentada con motivo del inicio del cuarto año de guerra Argentina alterara su posición y se abstuviera junto con Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

En definitiva, se observa en los países latinoamericanos un cierto desgaste con respecto a la guerra en Ucrania fru-

PAÍSES	ASAMBLEA NNUU (02/03/2022)	ASAMBLEA NNUU (24/02/2025)	CONTINUIDAD (=) O CAMBIO(≠)
Argentina	A favor	Abst.	≠
Bolivia	Abst.	N.C.	(≠)
Brasil	A favor	Abst.	≠
Colombia	A favor	Abst.	≠
Costa Rica	A favor	Abst.	≠
Chile	A favor	A favor	=
Cuba	Abst.	Abst.	=
El Salvador	A favor	Abst.	≠
Ecuador	A favor	N.C.	(≠)
Guatemala	A favor	A favor	=
Honduras	A favor	Abst.	≠
México	A favor	A favor	=
Nicarauga	Abst.	En contra	≠
Panamá	A favor	Abst.	≠
Paraguay	A favor	Abst.	≠
Perú	A favor	A favor	=
Rep. Dominicana	A favor	Abst.	≠
Uruguay	A favor	A favor	=
Venezuela	Abst.	N.C.	(=)

** Representación ostentada por el "Gobierno Encargado" encabezado por Guaidó*
*** Voto inhabilitado del país por deudas con el organismo*

Tabla 1: Comparativa del resultado de las votaciones de los países latinoamericanos en Naciones Unidas a la resolución de Unión Pro Paz y la resolución "Advancing a comprehensiva, just and lasting peace" del 24 de febrero de 2025.

Fuente: Actas de NN.UU. (2022 y 2025).

to de los cambios en la Casa Blanca que, vistos los precedentes, invitan a pensar que no sería recomendable abordar esta cuestión durante la cumbre de alto nivel que tendrá lugar en Colombia. Sin desmedro de que, en función de los avances en los próximos meses, se aborde la cuestión entre los distintos mandatarios allí congregados —aprovechando el espacio conjunto y el contacto directo—, no convendría desplegar desde la UE un esfuerzo diplomático similar al realizado en la cumbre de 2023 ya que se aprecia una pérdida de apoyo a la resistencia ucraniana frente a la agresión rusa.

4. LA MEDIACIÓN DE BRASIL: MÁS LEJOS DE EUROPA Y MÁS CERCA DE CHINA

En una coyuntura en la que Estados Unidos está presionando a Ucrania y Rusia a sentarse a negociar un alto al fuego, se abre una etapa de mayor protagonismo del rol de mediación[30] para alcanzar una paz negociada. Esta ha tenido cabida desde los primeros pasos del 24-F aunque sus principales resultados han sido de carácter sectorial (intercambio de prisioneros, seguridad energética o alimentaria), siendo la Iniciativa de cereales del Mar Negro una de las más representativas. En el caso latinoamericano, la primera iniciativa de mediación para con la Guerra en Ucrania la lideró México, con escaso apoyo regional y apenas tuvo visibilidad. En cambio, con el regreso de Luiz Inácio "Lula" da Silva a la presidencia de Brasil, la propuesta de mediación brasileña fue abriéndose paso con la misma rapidez con la que fue generado controversia.

En sus primeros meses de mandato Lula trató de visibilizar el regreso de Brasil a la escena internacional en calidad de mediador de conflictos y *rule maker* de un mundo que se interpreta desde Brasilia como crecientemente multipolar (Stuenkel, 2023). Como muestra de la voluntad política que acompañaba la iniciativa, designó desde un primer momento a su excanciller, Celso Amorim como su enviado especial para esta cuestión. Sin embargo, incluso antes de tomar posesión, algunas declaraciones que fueron realizándose al respecto por parte de Lula y su asesor especial en la materia no fueron bien recibidas desde Ucrania, ni por parte de sus aliados europeos y Estados Unidos durante la administración Biden.

Tras la cumbre del G-7 que tuvo lugar en Japón durante 2023, foro al que acudió Brasil como país invitado, el proyecto de Lula de impulsar un "club de la paz" o G-20 para Ucrania quedó cuanto menos paralizado. Las críticas a las declaraciones de Lula sumadas a la falta de coordinación y de *timing*, congelaron la propuesta de mediación (Verdes-Montenegro, 2023), lo que explique en buena medida que la propuesta quedara al margen del diálogo político abordado durante la cumbre de Bruselas de 2023.

El fracaso de la contraofensiva ucraniana de verano de 2023 mostró las insuficiencias materiales de la ayuda occidental, y la guerra empezó una fase de

desgaste que empezó a inclinarse paulatinamente en favor de Rusia. En mayo de 2024 se empezaba a descartar del lado ucraniano que la guerra pudiera ganarse en el campo de batalla, así como la improbabilidad de recuperar territorio (Sanahuja, 2024). Con esa situación sobre el terreno, la voluntad de mediación en el conflicto ucraniano por parte de Brasil volvió a abrirse paso, esta vez de la mano de China y con una propuesta que hicieron pública Amorim y Wang Yi, ministro de asuntos exteriores chino, con el título "Entendimientos comunes entre China y Brasil sobre la solución política de la crisis de Ucrania". Se evitó el uso de términos como "guerra" o "agresión" y se optó por "crisis", un lenguaje aparentemente más neutro a la par que connivente con la vulneración del derecho internacional llevada a cabo por parte de Rusia.

En los seis puntos acordados, se plantean tres principios: no ampliar el campo de batalla, no intensificar los combates y impedir provocaciones por cualquiera de las partes (punto 1). Además, se subrayó que el diálogo y la negociación son la única solución viable, con la pretensión de crear las condiciones para un diálogo directo que permita un alto al fuego general, y el apoyo a la celebración de una conferencia de paz internacional que sea reconocida tanto por Rusia como por Ucrania en condiciones de igualdad (punto 2). Asimismo, se incluyen consideraciones de asistencia humanitaria que implican a civiles y prisioneros de guerra, con especial atención a mujeres y niños (punto 3), y el rechazo al uso de armas de destrucción masiva (punto 4) así como a ataques a instalaciones nucleares (punto 5). Cabe no perder de vista el último punto que hace alusión a la necesidad de superar visiones maniqueas en torno a bloques políticos o económicos en aras de mejorar la cooperación internacional en distintos ámbitos (energía, finanzas, comercio, seguridad alimentaria, infraestructuras críticas, etc) y proteger la estabilidad de las cadenas de suministro internacionales (punto 6).

Este movimiento de Brasil junto con China, se produjo en paralelo a distintas conferencias internacionales que fueron convocándose entre 2023 y 2024 para sumar apoyos y debatir en torno a la "Fórmula de Paz"[31] que planteaba Ucrania. En la Cumbre para la paz en Ucrania que se celebró en Bürgenstock (Suiza) los días 15 y 16 de junio de 2024 y que congregó a representantes de 92 países, además de ocho organizaciones internacionales, asistieron representantes de once países latinoamericanos, seis de ellos con rango de jefes de Estado y de gobierno (Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala), cuatro a nivel de cancilleres (México, Perú, Surinam, Uruguay) y únicamente Brasil en calidad de observador. Colombia, a pesar de estar invitada, declinó participar.

En cambio, a la propuesta que sí se sumó Colombia tres meses más tarde, fue a la propuesta de mediación lanzada con el liderazgo sino-brasileño. Ambos países ampliaron su base de apoyo a otros países del denominado "Sur Global" y quedó plasmada en torno al Grupo de Ami-

gos de la Paz (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2024). Este grupo aglutinó a África del Sur, Argelia, Turquía, Egipto, Indonesia, Kenia, Zambia y Kazajistán, además de tres países latinoamericanos con un peso significativo: Bolivia, Colombia y México. Los puntos acordados por este grupo, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, reafirman la propuesta sino-brasileña y subrayan su apego a la Carta de Naciones Unidas así como a los principios de Bandung, lo que no deja de ser una voluntad de corroborar una identidad propia más apegada al movimiento de no alineados en el que se busca escapar a las construcciones propias de la política de bloques y área de influencia.

Se aprecia así que atendiendo a las iniciativas de mediación con Ucrania, visto desde la perspectiva latinoamericana, se ha reforzado el liderazgo brasileño durante el mandato de Lula con respecto a un México que tiene un perfil más bajo en esta materia. Además, conforme ha ido avanzando el mandato de Lula y visto el desgaste inicial que asumió con esta cuestión en sus relaciones con EE.UU. y la UE, se ha fortalecido el vínculo con China y su base de apoyo en clave de bloque que encarna un "Sur Global" no alineado. O dicho de otro modo, ha alejado algo más a Brasil de su identidad de país occidental por su neutralidad frente a la agresión de Rusia, y ha reforzado su perfil de "Sur Global" que en el discurso trata de escapar a una lógica de bloques mientras en los hechos es instrumental a la parte agresora.

El hecho de que, en el marco de las propuestas de alto al fuego que está triangulando la Administración Trump, Putin agradezca la colaboración que durante todo el conflicto le han brindado países como China, India o Brasil, entre otros países (Aragonés, 2025), no hace más que alimentar los sesgos "rusófilos" y "pro-BRICS" que se perciben desde algunos países europeos y la propia Ucrania. ¿El "abrazo del oso" con el que Rusia pretende alejar a Brasil de Ucrania y Europa?

Al margen de si Brasil logrará ser reconocido como un mediador útil para alcanzar una paz duradera en Ucrania, es fundamental contar con un Lula asertivo en la próxima cumbre UE-CELAC por su liderazgo y compromiso en otras agendas fundamentales para reforzar un multilateralismo en crisis (cambio climático, financiación, etc.). También para mantener y reconstruir un orden internacional en el que la UE, como "resto de Occidente" (sin Estados Unidos), y América Latina, tanto como Occidente y Sur Global, se necesitan (Tocci, 2025). Si la guerra en Ucrania ha alejado a Brasil de la UE y lo ha acercado más a China, hace falta priorizar otras agendas en las que el diálogo político y la cooperación pueda dar resultados mutuamente beneficiosos.

5. REFLEXIONES FINALES

– Desde el 24-F de 2022 ha cobrado mayor importancia la dimensión de seguridad y defensa en la relación birregional UE-CELAC, y donde tiene

visos de profundizarse es desde una perspectiva de autonomía estratégica abierta, ahondando en la cooperación birregional para mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro en materia de seguridad energética y materias primas críticas. El giro estratégico de la Administración Trump tras su regreso a la Casa Blanca no hace más que reforzar esta dinámica dado que la defensa gana protagonismo en la agenda europea pero también la apuesta por descarbonizar el mix energético y diversificar sus vínculos para superar dependencias estratégicas.

– Habiendo intentado tomar el pulso de los países latinoamericanos sobre la guerra de Ucrania y los intentos de mediación que de allí han aflorado, desde la última cumbre de 2023, se aprecia que sus posicionamientos se han visto alterados en los meses previos a la cumbre de alto nivel que tendrá lugar en Colombia por el regreso de Trump a la presidencia de EE.UU. Se viene observando así un cierto desgaste en el apoyo a Ucrania que invita a no repetir intentos como los de la cumbre de Bruselas a la hora de trabajar en un punto de la declaración final que pretenda una condena explícita a la invasión rusa a gran escala.

– Sin desmedro del carácter existencial de esta guerra para la UE y conscientes de la inclinación que tiene la nueva Alta Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, Kaja Kallas, es preferible un elefante en la habitación que permita abordar otras agendas imprescindibles para la relación birregional por parte de los mandatarios allí congregados (ej: transición verde, digital y social).

– Es preciso que el diálogo político de alto nivel y la cooperación no queden condicionadas por una agenda divisiva ni una pugna por preposiciones a la hora de redactar la declaración final, como ya sucediera en la cumbre anterior. Es fundamental ahondar en el relanzamiento de las relaciones UE-CELAC y es el momento de la política como herramienta de encuentro. Esto no es óbice para que este espacio de diálogo político permita reconciliar posturas sobre problemáticas en las que existen diferencias, pero el capital político debe redirigirse a agendas que refuercen la autonomía mutua a medio plazo.

– Esto no solo tiene una justificación en clave birregional, sino que es preciso seguir fortaleciendo un orden internacional tambaleante y que, como ha manifestado la nueva Administración estadounidense, ni le resulta instrumental ni pretende abanderarlo como antaño. La cumbre UE-CELAC de 2025 será un momento propicio para proyectar que, en lugar de reforzarse la fragmentación, se sale fortalecido por el "efecto unificador" que está alimentando la Administración

Trump con su ruptura de alineamientos y consensos.

– Tanto para Ucrania como para el orden internacional que quede tras esta guerra de interregno, el mantenimiento de estos espacios de diálogo político de alto nivel es fundamental en sí mismo. Un elefante en el salón en la declaración final no significa que no puedan adoptarse medidas que, indirectamente y más allá del discurso, sean tanto o más instrumentales a alcanzar u orden internacional algo más estable, próspero y justo.

Bibliografía

Aragonés, G. (2025) "Putin está de acuerdo con la idea del alto el fuego, pero hay que resolver los detalles", en La Vanguardia, 13 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20250313/10477411/putin-esta-acuerdo-idea-alto-fuego-pregunta-verifica.html

Arredondo, R. (2022): "América Latina ante el conflicto en Ucrania: una respuesta desde un orden internacional basado en normas", Análisis Carolina, nº 9, Madrid, Fundación Carolina.

EuroLat (2023) Declaración "Abordando viejos y nuevos retos para sentar las bases de una mayor prosperidad compartida en el futuro", documento anejo al acta de la sesión de la Mesa Directiva de la Asamblea EuroLat, Santo Domingo, 30 de octubre de 2023

Domínguez, R. y Sanahuja, J. A. (eds.) (2023): "Una asociación renovada. Balance y perspectivas de la Cumbre UE-CELAC y las relaciones euro-latinoamericanas", en Documentos de trabajo nº 90, Madrid, Fundación Carolina.

Gowan, R. (2023): "The Global South and the Ukraine War at the UN", International Crisis Group, 9 de marzo.

Naciones Unidas (2022): Resolución ES-11/1 de la Asamblea General "Agresión contra Ucrania", A/RES/ES11/1, 2 de marzo de 2022, adoptada conforme al procedimiento "Unidos por la Paz", Nueva York.

Mackenzie, K. Y T. Sahay (2025) "Europe Enters Its Metal Era", en Polycrisis, 28 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.phenomenalworld.org/analysis/europe-enters-its-metal-era/

Malamud, A., & P. Seabra (2016). Challenging the Political and Security Dimensions of the EU-LAC Relationship. In M. Telò, L. Fawcett, & F. Ponjaert (Eds.), Interregionalism and the European Union (pp. 325–336). Routledge.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2024) Criação do "Grupo de Amigos da Paz" durante Reunião de Alto Nível de Países do Sul Global sobre o Conflito na Ucrânia, nota nº 454, 28 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/criacao-do-201cgrupo-de-amigos-da-paz201d-durante-reuniao-de-alto-nivel-de-paises-do-sul-global-sobre-o-conflito-na-ucrania

Merke, F. (2025) "el giro argentino ante la Guerra en Ucrania", en Cenital (Mundo Propio), 3 de marzo de 2025

Sanahuja J. A. (2022): "Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global", en Anuario CEIPAZ 2020-21. Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-71.

Sanahuja, J. A. (2024): "Entre el estancamiento doloroso y la ruptura: opciones para una paz negociada en Ucrania", en Anuario CEIPAZ 2023-24. Oportunidades de paz y lógicas de guerra, Madrid, CEIPAZ, pp. 55-84

Sanahuja, J. A.; Stefanoni, P. y Verdes-Montenegro, F. J. (2022): "América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas", Documentos de Trabajo, nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Tocci, N. (2025) "The West Will Need the Global South to Build the Post-American Order", en World Politics Review, 26 de marzo 2025

Verdes-Montenegro, F.J. (2023) "Ni loros ni uniformes. Las "cuatro Américas Latinas" y los intentos de mediación para lograr la paz en Ucrania", en Sanahuja, J.A. y P. Stefanoni (coords.) América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional. Informe anual 2023-2024, ed. Fundación Carolina, Madrid, pp. 59-69

Verdes-Montenegro, F.J. (2025) "The EU-LAC Defense and Security: A Governance to be (Re) Built", en Sanahuja, J.A. y R. Domínguez (eds.) The Palgrave Handbook of EU-Latin American Relations, Ed. Palgrave McMillan, pp. 455-471

Vukovic, S. (2016) International Multiparty Mediation and Conflict Management, Nueva York, Routledge

7

El regionalismo en América Latina

Tendencias recientes y repercusiones en la relación con la Unión Europea

por MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ

INTRODUCCIÓN

El escenario global actual está expuesto a fuertes tensiones geopolíticas y transformaciones estructurales, con la democracia liberal bajo asedio de gobiernos populistas y movimientos ultranacionalistas. Esto confluye con la erosión del multilateralismo y el debilitamiento de la cooperación, desafiando la capacidad de los proyectos regionales para redefinir estrategias de colaboración y articular una agenda común frente a amenazas compartidas.

Tras haber transitado por tres etapas diferenciadas –regionalismo cerrado, abierto y post-neoliberal–, el regionalismo de América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra actualmente en una situación caracterizada por la desarticulación y fragmentación de algunas estructuras regionales y la resiliencia de otras. En Sudamérica, las bases actuales del regionalismo están agotadas y requieren cambios para revitalizarse.

Este regionalismo exhausto (Alvarez, 2023a) no parece haber afectado tanto a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). CELAC es un esquema de institucionalidad flexible que representa a los 33 países de la región y que posee una relevante dimensión externa, donde destaca el diálogo que mantiene con la Unión Europea (UE), así como con otros actores globales como India, China o Rusia.

Este estudio ofrece una revisión concisa del estado actual del regionalismo en ALC, con un análisis detallado de las iniciativas subregionales. Luego, amplía el enfoque al nivel regional, con énfasis en CELAC. A lo largo de este análisis, se examinan los desarrollos más relevantes desde la III[a] cumbre UE-CELAC de julio de 2023 hasta el semestre previo a la IV[a] cumbre prevista en Colombia. En la última sección, a partir de este diagnóstico, se plantean recomendaciones orientadas a reencauzar el regionalismo en ALC, considerando la importancia de los lazos con Europa en un contexto internacional cada vez más desafiante.

1. PANORAMA ACTUAL DEL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El regionalismo en ALC ha transitado por ciclos de expansión, estancamiento y reflujo. Su dinamismo ya no se evalúa exclusivamente en función del comercio intrarregional. De hecho, se estima que su proporción caerá del 14% en 2023 al 13% en 2024 (CEPAL, 2025). La crisis en el regionalismo de ALC refiere a desafíos más amplios y estructurales. En primer lugar, los objetivos han fluctuado entre enfoques centrados en la liberalización comercial y aquellos que privilegian áreas ajenas al comercio. En segundo lugar, en cuanto a la estructura de las instituciones regionales, muchas de ellas han sufrido fragmentación, pérdida de dinamismo o desarticulación debido a cambios políticos en los Estados miembros. Finalmente, la configuración de la arquitectura de gobernanza regional está marcada por la superposición de iniciati-

vas, la falta de institucionalización efectiva y la dificultad de construir consensos sostenibles en un contexto de creciente polarización ideológica. A continuación se revisan los principales avances de distintas experiencias subregionales:

La integración caribeña ha tenido una extensa y fructífera historia de colaboración regional, impulsada en parte por sus vulnerabilidades intrínsecas y la necesidad de enfrentar desastres naturales y diversas amenazas. Recientemente, a pesar de que la crisis sanitaria del coronavirus puso de relieve la fragilidad de las economías caribeñas, caracterizadas por altos niveles de endeudamiento, sistemas de seguridad social débiles y una posición marginal en el escenario global (Lewis, 2022), el marco colaborativo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) fue empleado por los gobiernos nacionales como una plataforma para el intercambio de experiencias y la resolución de problemas (Alvarez, 2022). Como corolario de la exitosa gestión colectiva de la pandemia, CARICOM estableció un régimen de cooperación reforzada entre sus Estados miembros, en términos de geometría variable, similar al de la UE (Alvarez, 2023b).

Pero CARICOM no está exento de tensiones políticas, y en los últimos meses, las renovadas reclamaciones de Venezuela sobre el Esequibo guyanés han exacerbado las fricciones dentro del bloque. Su postura firme en respaldo a la soberanía de Guyana ha sido interpretada por el gobierno de Nicolás Maduro como una injerencia en un conflicto bilateral, lo que ha derivado en acusaciones de alineamiento con Georgetown. Este escenario es delicado, ya que algunos países de CARICOM también son aliados de Venezuela dentro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Esta doble pertenencia genera contradicciones y dilemas diplomáticos para estos Estados – como es el caso de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas–, y, en definitiva, para el bloque en su conjunto.

Al igual que el Caribe, América Central, a pesar de (o precisamente porque) está formada por economías pequeñas y vulnerables, ha establecido a lo largo de las décadas otra de las formas de integración más avanzadas de ALC. Incluso con debilidades en términos de cambio climático, migración, violencia e instituciones democráticas, las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) han logrado mantenerse como actores relevantes en diversas áreas[32]. Existe en esta subregión una mayor dependencia recíproca de intereses, una mayor homogeneidad de necesidades y "una mejor interpretación de lo que representa y exige un proceso de integración regional" (Ríos Sierra, 2020: 216).

Pero la región centroamericana enfrenta desafíos de fragmentación interna. Hasta hace poco, la polarización ideológica manifestada en la gobernanza regional de Sudamérica no había afectado a otras subregiones. Sin embargo, propuestas recientes como la creación

de la Liga de Naciones del presidente de El Salvador, Nayib Bukele, y de Costa Rica, Rodrigo Chaves, evidencian un intento de replantear la arquitectura centroamericana en base a alianzas coyunturales, enviando, además, una señal al gobierno de Donald Trump en EE UU.

La iniciativa de Bukele y Chaves intenta regionalizar cuestiones de preocupación ciudadana como la delincuencia, inspirándose en el modelo del presidente salvadoreño[33]. Estas dinámicas de contra-institucionalización, donde mecanismos alternativos buscan reemplazar o desafiar las estructuras preexistentes (Zürn, 2018), privilegian la cooperación ad hoc. El impulso de contra-institucionalización no es novedoso en el regionalismo de ALC, como se demostró con la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y CELAC frente a la Organización de Estados Americanos (OEA), o posteriormente con el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) vis-à-vis UNASUR.

Aún está por verse cuánto de estas declaraciones de intención se traducirá en acciones concretas, pero representan un antecedente preocupante al priorizar la alineación ideológica en torno a modelos de seguridad de mano dura sobre otras dimensiones vitales de la agenda subregional, como la institucionalidad democrática o los derechos humanos, y, simultáneamente, desconocer el amplio acervo común.

Las iniciativas promovidas por Venezuela, planteadas como formas alternativas de integración, han perdido ímpetu e impacto. El éxito de las propuestas bolivarianas estuvo atado al voluntarismo político venezolano y a la renta petrolera, dos elementos cuya caída precipitó su inviabilidad. En su 20° aniversario, ALBA se ha reducido a una plataforma de cumbres presidenciales que brindan respaldo incondicional a Nicolás Maduro, pero también a Cuba y Nicaragua y condenan el "imperialismo" de EE UU. Petrocaribe, el brazo de la diplomacia petrolera de Venezuela, ha intentado ser revitalizado desde 2019, tras quedar inactivo y relegado por la crisis en el país y las sanciones económicas. Su principal legado hoy es una deuda de magnitud incierta acumulada por los países que alguna vez se beneficiaron del programa (Diálogo América, 2020).

En Sudamérica, el regreso de Luiz Inácio Lula da Silva al gobierno de Brasil había generado altas expectativas para revitalizar la cooperación subregional. La cumbre sudamericana de mayo de 2023 evidenció la capacidad de convocatoria del presidente brasileño, pero no logró persuadir a los países de regresar a UNASUR. De hecho, además del propio Brasil, solo Argentina bajo el gobierno de Alberto Fernández y Colombia con Gustavo Petro han retomado el bloque a UNASUR[34].

Es importante destacar que, aunque el documento final de la cumbre en Brasilia no menciona a UNASUR, el grupo de contacto mencionado en el texto sí se materializó, con el objetivo de continuar la cooperación entre las conferencias bianuales. De manera discreta, el denominado Consenso de Brasilia comenzó a

operar a mediados de 2023, tanto a nivel ministerial como técnico, abordando temas como gestión de riesgos, educación, salud, infraestructura y transporte, energía y migración, según su página web[35]. Además, el 5 de diciembre de 2023, la cuenta de X de UNASUR anunció su "reactivación institucional" con la realización de la primera reunión del Consejo de Delegadas y Delegados después de cinco años (@unasur, 2023).

En la subregión, el cambio en la política exterior de Argentina tras la llegada de Javier Milei a la presidencia ha generado una tendencia fragmentadora y disolvente, que pone en peligro los esfuerzos de cooperación regional. Sin embargo, el retorno de la izquierda al poder en Uruguay parece haber revitalizado los esfuerzos para reforzar los esquemas preexistentes[36]. En ocasión de su asunción, Yamandú Orsi, junto con Lula da Silva, Gabriel Boric y Gustavo Petro acordaron relanzar UNASUR[37]. Estos países creen poder convencer a Paraguay, Perú, Surinam y Guyana y apuestan por una victoria del correísmo en abril para sumar a Ecuador (La Política online, 2025). Una renovada UNASUR, bajo estos términos, cumpliría un objetivo adicional: aislar al gobierno de Argentina.

MERCOSUR sigue estando cautivo de los vaivenes ideológicos que acompañan cada ciclo electoral. Lo que ocasionalmente genera algún impulso es su agenda externa, como ocurre con las negociaciones de un acuerdo con la UE. En diciembre de 2024, estas negociaciones alcanzaron un nuevo hito con el anuncio de un acuerdo renovado, logrado con la paradójica convergencia entre la izquierda moderada de Lula da Silva y el anarco-capitalismo de Milei, impulsando acuerdos pragmáticos basados en la promoción del libre comercio. No obstante, la persistente amenaza de Milei de retirar a Argentina tanto del MERCOSUR como del Acuerdo de París representa un riesgo significativo para la resiliencia del bloque y la solidez de sus compromisos internacionales.

Por su parte, la Comunidad Andina (CAN) continúa enfrentando serios desafíos que limitan su efectividad y cohesión, como la competencia con la Alianza del Pacífico, y la fuerza centrífuga de los acuerdos de libre comercio con la UE y EE UU. Factores como la violencia y la inestabilidad política y económica también dificultan la consolidación de políticas comunes y el cumplimiento de compromisos comunitarios. No obstante, los países andinos han dado pequeños pasos en defensa de los derechos de sus ciudadanos. Recientemente, se ha puesto en marcha un Mecanismo de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (SwissInfo, 2025)[38], similar al de la UE.

Mientras tanto, Colombia y Perú, junto con Chile y México, continúan cooperando bajo el marco de la Alianza del Pacífico, establecida como una reafirmación de los principios del neoliberalismo y el regionalismo abierto. Las recientes fricciones diplomáticas entre México y Perú, y México y Ecuador, sin

embargo, evidencian un contexto adverso para la construcción de confianza y la concertación de iniciativas conjuntas en el corto plazo. Aunque el bloque logró fomentar el turismo y la movilidad estudiantil y académica entre sus países, luego de más de una década de su creación, las expectativas puestas en él no se han cumplido, teniendo decepcionantes cifras de comercio intrarregional y habiendo sido relegada en la agenda externa de sus miembros. Además, más allá del impresionante número de 63 países observadores, la ambición de la Alianza de insertar conjuntamente a sus miembros en el eje económico Asia-Pacífico no ha avanzado sustancialmente (Pasquariello Mariano, Nitsch Bressan y Luciano, 2024).

2. INTERLOCUCIÓN DE CELAC Y SUS VÍNCULOS EXTRARREGIONALES

Al igual que UNASUR, la creación de CELAC permitió un diálogo al margen de la tutela de la OEA, y la resolución de problemas internos sin la mediación o arbitraje de EE UU. Su relevancia radica, ante todo, en su alcance regional, al reunir a todos los países de ALC.

CELAC es un ejemplo de diplomacia de cumbres, caracterizada principalmente por su fuerte rasgo personalista e inter-presidencialista (Sanahuja, 2014). Se mantiene como una organización flexible e informal, sin una secretaría permanente y su agenda está fuertemente influenciada por los intereses del gobierno que ejerce la Presidencia Pro Tempore (PPT) y por los temas que cobran relevancia en el momento (Pasquariello Mariano, Nitsch Bressan y Luciano, 2024).

Recientemente, bajo la PPT de México, CELAC logró revitalizarse tras años de polarización ideológica. Al evitar concentrarse sobre la situación política de Venezuela (y Nicaragua), y reorientar su accionar hacia la gestión de la emergencia sanitaria mediante iniciativas estrictamente técnicas, CELAC consiguió articular respuestas y reacomodar sus funciones en un contexto de crisis (Alvarez, 2022).

Pero la PPT bajo el liderazgo de Xiomara Castro ha evidenciado inconsistencias y fallos diplomáticos, principalmente debido a la premura en la convocatoria de reuniones y la emisión de declaraciones sin respetar los procedimientos establecidos. Esta falta de rigor ha generado frustración entre varios Estados miembros, ya que en múltiples ocasiones no se ha consultado adecuadamente a todos los países y, por lo tanto, no se ha garantizado el consenso necesario. La PPT de Honduras se ha mostrado alineada con las prioridades inmediatas de gobiernos de izquierda, como el de Colombia[39], en lugar de representar una visión equilibrada e inclusiva de la región en su conjunto. En otro acontecimiento similar, diez países de CELAC rechazaron la declaración de Castro, quien, en nombre del bloque, felicitó a Vladimir Putin por su reelección en Rusia, sin haber consultado previamen-

te a los demás Estados miembros (DW, 2024)[40]. Este sesgo ha hecho reaparecer la percepción de CELAC es un foro sujeto a la orientación ideológica del país que ostenta la PPT, debilitando su papel como espacio de articulación regional. Queda por ver ahora el rol que asumirá Colombia al recibir la PPT de manos de Honduras el 9 de abril.

Una de las funciones clave de la CELAC ha sido actuar como organismo de interlocución con actores extrarregionales, como la UE y otros países o bloques regionales. El diálogo con la UE no debe verse de manera aislada, sino como parte de un conjunto más amplio de relaciones externas que incluyen el papel de actores como China e India. Sin embargo, otros mecanismos de diálogo, como el establecido con Rusia, han quedado en un estado de estancamiento.

Para los europeos, la CELAC proporciona un marco para trabajar con todos los países de ALC y, por lo tanto, para superar en cierta medida las complejidades regionales y la fragmentación subregional (Schäfer, 2013). De hecho, la UE ha excluido del diálogo interregional a propuestas más ideologizadas como UNASUR o ALBA.

No obstante, CELAC ha mostrado una dinámica fluctuante, marcada por momentos de activismo y desaceleración en su capacidad de articulación efectiva. Por su inclinación hacia la concertación y el diálogo político en lugar de reglas y competencias estrictas, carece de institucionalización sólida, lo que ofrece cierta flexibilidad y margen de maniobra, pero la hace más vulnerable a la volatilidad, socavando en muchas ocasiones su capacidad para emitir una voz unificada (Mattheis y Alvarez, 2023), como mostró la III Cumbre UE-CELAC en julio de 2023[41].

Al examinar este vínculo en contexto, es posible reconocer elementos problemáticos y favorables. Ambas regiones corren el riesgo de volverse irrelevantes en el cambiante (des)orden mundial, donde la toma de decisiones global está cada vez más concentrada en potencias como China y en la creciente rivalidad entre ésta y EE UU, que, con el regreso de Trump con un enfoque aún más aislacionista y unilateral que en su anterior mandato, acentúa esta sensación de marginación.

Trump ha declarado que ALC carece de relevancia estratégica (CNN en español, 2025). Sus políticas –como las deportaciones masivas, el endurecimiento de las fronteras y la imposición o amenaza de aranceles– evidencian que su visión de la región está marcada principalmente por una lógica de contención y seguridad, o de mitigación de riesgos. En contraste con la visión de Trump, la UE adopta una postura orientada al diálogo y la cooperación.

En este escenario, la cooperación con Europa podría representar una alternativa más equilibrada para atender las necesidades de ALC. En su segunda presidencia, Ursula von der Leyen ha reafirmado el compromiso de la Comisión Europea con la región, destacándose el anuncio del acuerdo UE-MERCOSUR y su presencia en la última cumbre de CA-

RICOM de febrero de 2025. Por supuesto, Bruselas muestra una comprensión estratégica de los desafíos actuales del bloque europeo: el respaldo a Ucrania, la necesidad de socios clave para la triple transición socioeconómica, verde y digital –dependiente de insumos críticos y fuentes de energía confiables– y la promoción del libre comercio como contrapeso al renovado proteccionismo estadounidense.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los últimos años, se ha vuelto común afirmar que el regionalismo en ALC está en crisis. Aunque un análisis de su estado actual no desmiente esta percepción, es necesario matizarla. En el Caribe y América Central, regiones compuestas por países pequeños y con vulnerabilidades significativas, la integración sigue siendo un instrumento fundamental para enfrentar desastres naturales y otras amenazas, lo que le ha permitido conservar su relevancia. No obstante, estas subregiones enfrentan desafíos. En el Caribe, las tensiones geopolíticas derivadas de disputas territoriales y la influencia de actores externos marcan el panorama regional. En cambio, en Centroamérica, un riesgo relevante radica en la fragmentación interna, impulsada por la posible proliferación de mecanismos de cooperación ad hoc, aunque la superposición de membresías e iniciativas con atribuciones similares refleja una dinámica recurrente en ALC.

En Sudamérica, la polarización ideológica y las tensiones entre Estados han erosionado la cooperación regional, debilitando la efectividad de sus iniciativas. En este contexto, la izquierda busca redefinir su discurso para revitalizar el compromiso de los gobiernos con proyectos de integración, intentando reactivar el entusiasmo por el regionalismo.

Bajo estas condiciones, consideramos que ciertas recomendaciones pueden contribuir a reflexionar sobre una cooperación revitalizada en ALC.

- En lugar de apuntar a objetivos grandilocuentes e inalcanzables, es ineludible retomar la agenda de la cooperación regional en términos de "diferenciación funcional" (Nolte, 2021). Aunque algunos temas puedan haber perdido su capacidad de generar consenso en la región, como la democracia y los derechos humanos, otros, menos sensibles políticamente, todavía tienen gran potencial. Por ejemplo, la cooperación en educación o en salud, son asuntos que ya han demostrado ser importantes y que pueden ser retomados para fomentar una renovada colaboración entre los países. También temas que sean más relevantes para los desafíos que enfrenta la región, como la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático o la promoción de la innovación tecnológica. Adicionalmente, este ordenamiento de prioridades confluiría con la agenda europea para la región.

- La tentación de restablecer la cooperación entre gobiernos ideológicamente afines vuelve a cobrar fuerza en la región. Iniciativas como la Liga de Naciones o la revitalización de UNASUR sin la participación de Argentina evidencian que la tendencia a promover esquemas regionales basados en afinidades ideológicas sigue presente. Sin embargo, es fundamental analizar el desempeño de los esquemas que surgieron con esta lógica, como PROSUR y ALBA, los cuales, a pesar de su ímpetu inicial, enfrentaron dificultades para consolidarse como espacios efectivos y duraderos de integración. La experiencia ha demostrado que la alineación política no garantiza por sí sola la viabilidad de los proyectos regionales, ya que factores como los cambios de gobierno, la falta de institucionalidad robusta y la ausencia de consensos más amplios pueden minar su continuidad. La construcción de consensos intergubernamentales en un marco altamente politizado puede convertirse en un impedimento para profundizar la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional (Serbin, 2012). En este contexto, la cooperación regional debería priorizar estructuras más resilientes y funcionales, capaces de trascender coyunturas políticas y garantizar beneficios concretos para los ciudadanos.
- Es fundamental dotar al regionalismo latinoamericano y caribeño de una visión más clara y objetivos bien definidos, acompañados de una comunicación más efectiva sobre sus beneficios concretos para los países y sus ciudadanos. Además, es imprescindible atender con mayor énfasis las preocupaciones y necesidades de la sociedad, lo que implica recuperar el sentido estratégico del regionalismo. Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) revela que el 79% de los latinoamericanos apoya la integración de su país con el resto de la región, marcando un récord histórico de respaldo. Este apoyo se sustenta en la percepción de que la integración regional constituye una vía para mejorar su calidad de vida, ampliar sus oportunidades laborales y educativas, y acceder a una oferta más diversa y económica de bienes y servicios (BID, 2024).

- Si bien los llamamientos de Lula da Silva a la integración sudamericana pueden parecer reiterativos y poco innovadores, el peso regional de Brasil sigue siendo abrumador. La exhortación del presidente brasileño ha resonado en varios países sudamericanos, particularmente entre aquellos alineados ideológicamente. No obstante, una estrategia centrada en una reactivación sustentada en esta afinidad, podría limitar el alcance y la efectividad del esfuerzo. Esto contrasta con el enfoque de sus dos primeros mandatos, cuando Brasil se consolidó como un mediador capaz de construir consensos entre gobiernos con visiones y estrategias de inserción internacional dispares.

- Finalmente, la negociación e implementación de acuerdos con la UE pueden tener un impacto positivo en la agenda regional al funcionar como "cerrojos normativos" que consolidan compromisos y reducen la volatilidad en la política exterior de los países de la región. Un ejemplo de ello es el acuerdo comercial entre la UE y el MERCOSUR, cuyo efecto disuasorio se ha hecho evidente al dificultar que Argentina abandone el Acuerdo de París, evitando así un giro similar al que tomó el gobierno de Trump. Este tipo de mecanismos no solo fortalecen la previsibilidad y credibilidad de los países en el ámbito internacional, sino que también pueden incentivar la adopción de estándares ambientales, laborales y de gobernanza más estrictos.

Bibliografía

Alvarez, M. V. (2022) "La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe Aprendizajes y desafíos pendientes." Documento de Trabajo 71/2022 (2da época), Madrid: Fundación Carolina.

Alvarez, M.V. (2023a) "El qué, el cómo y el para qué del regionalismo sudamericano," *Latinoamérica21*, 9 de julio.

Alvarez, M.V. (2023b) "The management of the Covid-19 pandemic and its potential for the relaunch of Latin American and Caribbean regionalism," *The Journal of Cross-Regional Dialogues/La Revue de dialogues inter-régionaux*, 5/2023, 35-57.

BID (2024) "Comunicado de prensa. Ocho de cada 10 latinoamericanos apoyan la integración regional, cifra récord". 16 de mayo. https://www.iadb.org/es/noticias/ocho-de-cada-10-latinoamericanos-apoyan-la-integracion-regional-cifra-record

CNN en español (2025) "Trump dice que Estados Unidos no necesita de América Latina" 21 de enero. https://cnnespanol.cnn.com/2025/01/21/eeuu/trump-no-necesita-america-latina-orix

CEPAL (2025) *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2024. Executive summary*. Santiago.

Deutsche Welle (2024) "Miembros de Celac desautorizan comentarios de Xiomara Castro." 19 de marzo. https://www.dw.com/es/miembros-de-celac-desautorizan-comentarios-de-xiomara-castro/a-68619463

Diálogo América (2020) "Petrocaribe profundiza su decadencia" 10 de abril. https://dialogo-americas.com/es/articles/petrocaribe-profundiza-su-decadencia/

Infobae (2025) "A Petro lo dejaron solo: Honduras canceló cumbre de la Celac convocada por el presidente colombiano para discutir la crisis diplomática con EE. UU." 29 de enero. https://www.infobae.com/colombia/2025/01/29/honduras-cancelo-cumbre-de-la-celac-convocada-por-gustavo-petro-tras-crisis-diplomatica-entre-colombia-y-ee-uu/

La Política online (2025) "Lula, Boric, Yamandú y Petro acordaron relanzar la Unasur para aislar a Milei." 1 de marzo. https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/orsi/

Lewis, P. (2022) *Caribbean Regional Integration: A Critical Development Approach*, Abingdon: Routledge.

Mattheis, F. y Alvarez, M.V. (2023) "Más allá de las Cumbres: ¿Hacia un nuevo paradigma interregional entre Europa y América Latina?", *Pensamiento Propio 28*(57), pp. 274-279.

Nolte, D. (2021) "From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism", *Latin American Policy*, 12 (1), pp. 181–192.

Pasquariello Mariano, K., Nitsch Bressan, R., Luciano, B.T. (2024) *Liquid Regionalism in the Americas. An Analysis of Contemporary Regional Developments*. Cham: Springer

Ríos Sierra, J. (2020) "La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina," Geopolítica(s). *Revista de Estudios sobre Espacio y Poder 11* (Especial), pp. 209-222.

Sanahuja, J.A. (2014) "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio* 39, pp. 75-108.

Schäfer, R. (2013) "EU-CELAC: Five strengths", En Ortiz, M. S. (Ed), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los nuevos Regionalismos*, FLACSO San José, pp. 87-90.

Serbin, A. (2012) "Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal", en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES, 73-127.

Swiss Info (2025) "Ciudadanos andinos recibirán asistencia consular en cualquiera de los países del bloque." 5 de marzo. https://www.swissinfo.ch/spa/ciudadanos-andinos-recibir%C3%A1n-asistencia-consular-en-cualquiera-de-los-pa%C3%ADses-del-bloque/88968636

UNASUR [@unasur] (2023) “Inicia su proceso de reactivación institucional con l realización de la primera reunión de uno de sus Órganos: el Consejo de Delegadas y Delegados” [X]. 13 de diciembre. https://x.com/unasur/status/1735037973849165955?t=E-jqhLFO2B_V1WTfZj7a4Gg&s=08

Zürn, M. (2018) *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimation, and Contestation*, Oxford: OUP.

Notas

1. Las opiniones vertidas en este documento corresponden a la autora y no reflejan posición institucional alguna.

2. Este proyecto recibe financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención Marie Sklodowska-Curie n.º 101034324

3. Datos disponibles en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-latin-america-and-caribbean_en , extraídos 07/01/2025.

4. Disponible en: https://eulacfoundation.org/en/databases/vademecum-eu-lac-cooperation-programmes?search_api_fulltext=&populate=&field_country=All&field_sdg=All

5. Disponible en: https://eulacfoundation.org/en/databases/vademecum-eu-lac-cooperation-programmes?search_api_fulltext=&populate=&field_country=All&field_sdg=All

6. Esta estrategia se implementó cuando Estados Unidos lideraba las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y México, concluido en 1992, y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se estancó en 2005. Posteriormente, Estados Unidos impulsó un "bilateralismo competitivo" a través de la firma de acuerdo comerciales con países o grupos de países(Quiliconi, 2013).

7. Cabe mencionar que la UE redujo en un 14% la financiación a la cooperación de ALC en su presupuesto 2021-2027 ya que el bloque europeo desplazó su atención hacia África y Oriente Medio.

8. En esta línea, Álvarez von Gustedt y Gratius (2024) sostienen que tanto la UE como ALC coinciden en el diagnóstico del retorno de las narrativas realistas y geopolíticas hostiles, así como en la necesidad de avanzar hacia una mayor autonomía para fortalecer su posición global.

9. Ejemplo de ello son los programas de financiación para la investigación e innovación en la UE "Horizon Europe", así como las iniciativas vinculadas al Pacto Verde, entre ellas "Fit for 55" y la "REpower EU". De manera similar, China ha promovido su estrategia de reindustrialización a través del programa "Made in China 2025", lanzado en 2015, la Estrategia de Crecimiento Verde, de Japón o el New Deal coreano, mientras que, en EUA, la Inflaction Reduction Act, buscar reducir la dependencia en sectores estratégicos.

10. En ese sentido, Brasil adoptó una estrategia de reindustrialización orientada a la sostenibilidad, con un enfoque en la agroindustria, la bioeconomía y la transición energética. En contraste, México centró su estrategia en la soberanía energética, priorizando el fortalecimiento de la producción nacional de petróleo e implementado cambios regulatorios para restringir la IED en sectores estratégicos, con el objetivo de garantizar el control estatal sobre la explotación de recursos (Zelicovich, Zanetto, Schapiro, 2024).

11. Estos modelos de organización del comercio internacional cobraron mayor relevancia tras la pandemia de COVID-19, la crisis que se produjo en las cadenas de suministro y las crecientes tensiones geopolíticas de los últimos años. El *nearshoring* consiste en el traslado de la producción, total o parcial, a ubicaciones cercanas al mercado de destino, con el propósito de reducir costos y optimizar los tiempos logísticos. Por su parte, el *friendshoring* busca reconfigurar las cadenas de suministro priorizando a países considerados aliados políticos y económicos.

12. Una política de un no alineamiento activo por parte de ALC no refiere solo a tomar una posición equidistante de EUA y China, también significa asumir que existe un mundo ancho y

ajeno más allá de los referentes diplomáticos tradicionales (...) salvando las diferencias, se comparte con Europa la necesidad de construir un espacio de no alineamiento activo para no terminar aplastado por las confrontaciones entre los super grandes (Fortin, Heine y Ominami, 2020).

13. Durante las negociaciones del acuerdo UE-Mercosur, Brasil cuestionó al bloque europeo por las normativas autónomas adoptadas en el marco del Pacto Verde Europeo, ya que estas afectarían sus exportaciones, limitando, en la práctica, el alcance del acuerdo. Entre estas normativas se encuentran el Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en mayo de 2023, y el nuevo Reglamento contra la Deforestación, ambas consideradas como expresiones de un proteccionismo verde unilateral europeo (Bound y Brian, 2023; BID-INTAL, 2023, p. 63).

14. La colación "agrícola-ganadera" está liderada por Francia e integrada por países como Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo o Polonia (Sanahuja y Rodríguez, 2022).

16. Agradezco enormemente los comentarios y aportes que hizo Mariano Aguirre para este texto. Su ayuda ha sido invaluable.

17. Coordinadora de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Colombia y del Proyecto de Seguridad Regional de la FES para América Latina. Trabaja en asuntos de políticas de drogas, dinámicas de violencia, construcción de paz y crimen organizado transnacional y sus impactos en la gobernanza democrática. Miembro de Amassuru, red de mujeres especializadas en seguridad y defensa en América Latina y el Caribe.

18. La paz y la seguridad son cuestiones muy amplias. En el caso de América Latina y Europa incluyen asuntos muy diversos como el papel que han jugado y aun juegan algunos gobiernos europeos en la mediación de conflictos armados (como ha ocurrido en diferentes momentos en Colombia con países como Noruega, España, Suiza y Suecia, entre otros); la cooperación financiera en procesos de paz; y la participación de fuerzas armadas y personal civil europeo en misiones de paz de las Naciones Unidas (como en América Central y Haití en procesos de post conflicto y mantenimiento de la paz). Sin embargo, en este texto vamos a referirnos a otros temas, quizás menos analizados.

19. Tomado de la página oficial de COPOLAD: https://copolad.eu/es/objetivos/

20. Tomado de la página oficial del PAcCTO : https://elpaccto.eu/sobre-el-paccto/objetivos/

21. El proyecto periodístico Organized Crime and Corruption Reporting Project, https://www.occrp.org/, genera información sobre el terreno de las actividades y conexiones globales del crimen organizado transnacional.

22. Según la base de datos de World Prison Brief, la tasa de encarcelamiento en El Salvador es, con mucho, la más alta del mundo, con 1.659 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, con corte a marzo de 2024.

23. La recomendación completa se encuentra en este enlace: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/275156/1284212ES.pdf

24. Tomado de https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-sustainability-due-diligence_en#:~:text=On%2025%20July%202024%2C%20the%20Directive%20on,of%20their%20actions%20inside%20and%20outside%20Europe.

25. Documento con fuerza de ley que cada gobierno debe plantear en sus inicios y que es la hoja de ruta de toda su gestión.

26. De acuerdo con datos del Banco Mundial (2023), las comunidades étnicas son las que preservan el 80% de la biodiversidad del planeta y a la vez son una de las poblaciones más vulnerables en términos socioeconómicos y también de seguridad.

27. https://www.copernicus.eu/es/sobre-copernicus/cooperacion-internacional

28. Los países europeos rebajaron su lenguaje habitual de condena o rechazo a la invasión "en los términos más fuertes posibles" ("*in the strongest possible terms*") para acabar acordando con sus pares latinoamericanos que se plasmara una "profunda preocupación" ("*deep concern*") por la guerra. La ausencia de mención explícita a Rusia en calidad de agresora fue elocuente y que uno de los mayores debates se produjera en torno a la preposición más adecuada para describir el conflicto amerita una reflexión acerca del esfuerzo diplomático europeo desplegado en esta materia y los resultados obtenidos a la postre. Aunque se logró que se recogiera finalmente la guerra "contra" Ucrania y no "en" Ucrania como se pretendía por parte de algunos países latinoamericanos más próximos a Rusia.

29. Votación para convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el excepcional formato de "Unidos por la Paz" que, ante el bloqueo del Consejo de Seguridad por el veto ruso, permitió reunir a todos los miembros en un periodo extraordinario de sesiones para abordar una cuestión que afecta a la paz y seguridad internacionales

30. Se entiende por mediación la labor en la construcción de paz que implica involucrarse para alterar las percepciones y preferencias de las partes en cuestión con soluciones viables que inicialmente eran inimaginables. En la mayoría de los conflictos, esta labor la lleva a cabo más de una tercera parte —lo que se denomina como "mediaciones multiparte"— que, entre otros beneficios, permite compartir recursos y costes (Vukovic, 2016).

31. El plan impulsado por Ucrania contempla la retirada completa de las fuerzas rusas de Ucrania y la restauración de la integridad territorial de Ucrania, el castigo de los responsables de crímenes de guerra, la liberación de todos los prisioneros, junto con la garantía de la seguridad energética, la seguridad alimentaria y la seguridad nuclear.

32. Por ejemplo, también han contribuido significativamente en la provisión de respuestas colectivas a la pandemia de COVID-19 (Alvarez, 2022).

33. La delincuencia como problema principal entre los ciudadanos latinoamericanos ha aumentado de 5% en 1995 a 19% en 2024, habiendo alcanzado su máximo en 2011 con 28% (Latinobarómetro, 2024).

34. El gobierno de Milei ha expresado en diversas ocasiones la posibilidad de abandonar UNASUR.

35. Su página web es https://consensodebrasilia.org/

36. El ex presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, se oponía al regreso de su país a UNASUR.

37. De hecho, el presidente Petro anunció que solicitará al próximo ganador de las elecciones en Ecuador, cuya segunda vuelta se celebrará el 13 de abril, que reabra la sede de UNASUR en Quito.

38. Los ciudadanos andinos pueden recurrir a las oficinas consulares de Bolivia, Colombia, Ecuador o Perú en localidades donde no haya representación de su país y recibir asesoría

sobre temas migratorios, deportación y situaciones de vulnerabilidad. La Decisión 548, que establece el Mecanismo, fue adoptada en 2003. Sin embargo, el anuncio de su implementación fue realizada en 2025 (Swiss Info, 2025).

39. El 26 de enero de 2025 Petro pidió a Castro que convocara un encuentro para abordar las medidas migratorias anunciadas por Trump. La reunión de CELAC había sido convocada con carácter de urgencia, pero ante la falta de consenso, Honduras debió cancelarla (Infobae, 2025).

40. Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay sostuvieron en un comunicado conjunto que no se trató de una postura acordada entre los países miembros (DW, 2024).

41. Tras un período inicial de interacciones fluidas, la UE y la CELAC enfrentaron un lapso de ocho años sin lograr concretar una cumbre, debido a una sucesión de crisis de diversa índole en Europa, la marcada fragmentación ideológica interna de la CELAC y la ausencia de Brasil entre 2020 y 2023.

Biografías

María Victoria Álvarez

Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR, Argentina y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica), y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, Francia). Profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR), en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario – UNR) y profesora invitada en el Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR).

Desde 2022 posee una Cátedra Jean Monnet en la Universidad Nacional de Rosario (programa ERASMUS+ de la Comisión Europea), y desde hace más de una década es la Directora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR). Ha sido Profesora visitante en la Universidad Autónoma de Madrid (España), el Laboratorio Interdisciplinario de Evaluación de Políticas Públicas de Sciences Po, Paris (Francia), el Centro de Excelencia Jean Monnet de la Universidad de Pittsburgh (EE.UU.), y la Universidad Federal de Paraná (Brasil).

Entre sus temas de interés se destacan: Regionalismo latinoamericano, Regionalismo comparado Instituciones de la Unión Europea; Parlamento Europeo; Euroescepticismo, Relaciones Unión Europea-América Latina.

Damián Rodríguez

Docente e investigador del Programa de Estudios Internacionales FCS-Udelar. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Su trabajo se centra en la economía política internacional, con especial énfasis en el regionalismo, la integración regional y el papel del capital transnacional en América Latina. Ha participado en conferencias internacionales y publicado en revistas especializadas, capítulos de libros y documentos de trabajo, contribuyendo a los debates desde una perspectiva neogramsciana en las Relaciones Internacionales, ofreciendo un análisis crítico de la dinámica económica y política de la región

Bruno Theodoro Luciano

Investigador postdoctoral en la Universidad Libre de Bruselas (Marie Skłodowska-Curie Cofund Postdoctoral Fellow), afiliado al Departamento de Investigación y Estudios en Política Internacional (REPI) y al Instituto de Estudios Europeos (IEE). Doctorado en Ciencias Políticas y Estudios Internacionales (Universidad de Birmingham, Reino Unido), Maestría y Licenciatura en Relaciones Internacionales (Universidad de Brasilia, Brasil). Coeditor de la revista *Contemporary European Politics*. Fue investigador en la Universidad Estatal de São Paulo (Brasil) y docente en Políticas Públicas y Estudios Europeos en la Universidad de Warwick (Reino Unido). Su investigación en la Universidad libre de Bruselas se centra en los desarrollos políticos de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, examinando sus dimensiones intergubernamentales e interparlamentarias. Además de esta principal línea de investigación, también está interesado en el interregionalismo y el regionalismo comparado en Europa, América del Sur y África, centrándose en la agenda del comercio, la protección de la democracia, la participación de la sociedad civil y la diplomacia parlamentaria. Autor del libro Parliamentary Agency and Regional Integration in Europe and Beyond (Routledge/UACES Contemporary European Studies series), algunos de sus resultados de investigación han aparecido en medios como *Journal of Common Market Studies, Journal of European Integration, Global Studies Quarterly* y *Parliamentary Affairs*.

Catalina Niño Guarnizo

Coordinadora de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Colombia y del Proyecto de Seguri - dad Regional de la FES para América Latina. Trabaja en asuntos de políticas de drogas, dinámicas de violencia, construcción de paz y crimen organizado transnacional y sus impactos en la gobernanza democrática. Es Miembro de Amassuru, red de mujeres especializa - das en seguridad y defensa en América Latina y el Caribe. Tiene una larga experiencia en análisis político y coordinación de proyectos en asuntos sociales y políticos especialmente relacionados con dinámi - cas de paz, seguridad y violencia en Colombia y América Latina. Ha trabajado promoviendo el diálogo y la generación de alianzas entre diversos actores sociales y políticos, desde organizaciones de base y de sociedad civil organizada hasta parlamentarios y funcionarios públicos de alto nivel. Ha coordinado diversas publicaciones sobre seguridad en Latinoamérica y ha publicado artículos sobre la política de paz en Colombia en la revista *Nueva Sociedad*.

Lennys Rivera

Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid), abogada y Licenciada en Estudios Internacionales así como Especialista en Política y Comercio Petrolero Internacional por la Universidad Central de Venezuela. Máster en Relaciones Internacionales por la FLACSO-Ecuador, con experiencia en cooperación y análisis del sector energético desde la economía política internacional. Ha cursado estudios de posgrado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, y sobre negociación y resolución de conflictos en el Instituto de Altos Estudios la Defensa Nacional (IAEDEN). Fue Directora de Integración en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Actualmente es especialista en transición energética y contribuye al desarrollo de proyectos para el alineamiento de carteras de inversión del sector energético con los objetivos climáticos del Acuerdo de París.

Vicente Palacio

Director de Política Exterior de la Fundación Alternativas de Madrid y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Anteriormente, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid, el IE School of Global and Public Affairs, y la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Fue Visiting Fellow y Visiting Researcher en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EEUU). Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid, y Master en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y una beca Erasmus en Filosofía Política en la Universidad París X Nanterre, Francia. Ex Asesor Político para el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación (MAEC, 2018-2020). Autor de decenas de artículos académicos para prensa especializada, y del libro "Después de Obama. Estados Unidos en tierra de nadie" (Catarata, 2016).

José Antonio Sanahuja

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas (Costa Rica). Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y profesor de la Escuela Diplomática. Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), y miembro del Consejo Científico del Laboratorio de Ideas Avanza. De 2018 a 2024 ha sido director de la Fundación Carolina, institución de la cooperación española en educación superior con Iberoamérica. De 2020 a 2024 ha sido asesor especial para América Latina y el Caribe del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). En dos periodos distintos ha sido vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación). Ha

trabajado para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, la SEGIB, y otras entidades. Miembro del Patronato de Oxfam Intermón de 2012 a 2018. Ha sido Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Cuenta con la evaluación positiva de cuatro sexenios consecutivos de investigación y de un sexenio de transferencia e innovación por parte de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI). Tiene un amplio historial de publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en Europa y América Latina (índice h 46, Google Scholar).

Francisco J. Verdes-Montenegro Escánez

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, reconocido con el Premio Extraordinario de Doctorado por su tesis centrada en la dimensión de seguridad regional en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Investigador desde hace más de una década en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Su área de especialización es América Latina y las relaciones eurolatinoamericanas, en especial problemáticas vinculadas con las dimensiones de paz, seguridad y desarrollo. Asimismo, cuenta con experiencia profesional como asesor parlamentario y gubernamental, así como de investigador en el área de estudios y análisis de la Fundación Carolina. Ha sido docente en distintas universidades europeas y latinoamericanas, y algunas de sus últimas publicaciones son *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* (Ed. Fundación Carolina, 2023), coordinado junto con Marcos Robledo; o *100 Años de Relaciones Internacionales: Una Mirada Reflexiva* (Ed. Tirant Lo Blanch, 2020), coordinado junto con J.A. Sanahuja y Caterina García Segura.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Dirección
Vicente Palacio

Coordinador del Informe
Francisco J. Verdes-Montenegro

Edición de textos
© los autores

Documentación
© los autores

Diseño Gráfico
Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores
© de esta edición: Fundación Alternativas, 2025
© de las imágenes: sus autores
© Mª Victoria Álvarez, Bruno Theodoro Luciano, Catalina Niño, Vicente Palacio, Lennys Rivera, Damián Rodríguez, José Antonio Sanahuja y Francisco J. Verdes-Montenegro

ISBN: 979-13-87842-00-0
Depósito legal: M-10479-2025