



# Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: fortaleciendo una alianza estratégica

*Germán Ríos Méndez*

Profesor Asociado de Economía y Director del Observatorio de América Latina en School of Politics, Economics and Global Affairs (SPEGA), IE University

*Érika Rodríguez Pinzón*

Directora de la Fundación Carolina

## Resumen

Los frecuentes cambios que se dan en la geopolítica internacional obligan a sus distintos actores a revisar y redefinir sus alianzas estratégicas. Acontecimientos recientes como la pandemia del COVID-19, la creciente influencia de China en Latinoamérica al tiempo que disminuye la presencia estadounidense, la presidencia de Donald Trump y su impacto sobre el multilateralismo, el Brexit y la invasión rusa de Ucrania, son una muestra del complejo y cambiante escenario mundial. El presente artículo analiza cómo la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), con sus lazos históricos y prolongados, sus valores compartidos, así como diversos acuerdos de cooperación, políticos, de libre comercio y de asociación existentes entre ellos, cuentan con los incentivos necesarios para revitalizar el diálogo a múltiples niveles y abordar conjuntamente los retos de las transiciones socioeconómica, ecológica y digital en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030. En un mundo que demanda cada vez más relaciones de calidad y basadas en la confianza y el diseño de políticas públicas inclusivas para alcanzar acuerdos más grandes.

## Palabras clave

Relaciones UE-América Latina, comercio e inversión birregional, acuerdos de asociación, cooperación internacional, geopolítica.



## Abstract

The continuous changes in international geopolitics compel different actors to review and redefine their strategic alliances. Recent events such as the COVID-19 pandemic, China's growing influence in Latin America amid declining U.S. presence, the presidency of Donald Trump and its impact on multilateralism, Brexit, and Russia's invasion of Ukraine illustrate an evolving and complex global scenario. This article examines how the European Union (EU) and Latin America and the Caribbean (LAC), with their long-standing historical ties, shared values, and various association, free trade, political, and cooperation agreements, possess the necessary incentives to revitalize dialogue at multiple levels and jointly tackle the challenges of digital, ecological, and socioeconomic transitions within the framework of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the 2030 Agenda. In a world that increasingly demands quality, trust-based relationships and the design of inclusive public policies to enable major agreements.

## Keywords

EU-Latin America relations, bi-regional trade and investment, association agreements, international cooperation, geopolitics.

## Germán Ríos Méndez

Profesor Asociado de Economía y Director del Observatorio de América Latina en IE University, profesor de Economía en la Universidad de Navarra, Senior Advisor en Atrevia, miembro del Consejo Consultivo y director del International Faculty del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), y director de Investigaciones del Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica (CEAPI). Anteriormente fue director Corporativo de Asuntos Estratégicos de CAF banco de desarrollo de América Latina. Ha sido profesor de macroeconomía, desarrollo económico, política fiscal, evaluación de proyectos y microeconomía en varias universidades de Venezuela, Estados Unidos, España y el Reino Unido. Se ha desempeñado como Director de Inversión Pública en el Ministerio de Planificación de Venezuela, como Economista para Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en el Banco Mundial, y ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, y la CEPAL. Graduado de la Universidad Central de Venezuela, posee un Máster en Administración del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), un Master of Arts en Economía de Johns Hopkins University y un Master of Philosophy en economía en George Washington University. Es autor de varias publicaciones entre las que se encuentran "Macroeconomía y Petróleo" (Pearson/Prentice Hall) y "Macroeconomics and Natural Resources" (Kendall Hunt).

## Erika Rodríguez Pinzón

Directora de la Fundación Carolina. Socióloga y doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Diplomada en Derecho y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España. Colabora como Non Resident Senior Fellow del Adrienne Arsht Latin America Center del Atlantic Council (ad honorem). Ha sido investigadora asociada del Instituto Complutense de Estudios Internacionales; profesora de Sociología del Desarrollo Internacional de la UCM, y asesora especial del Alto Representante de la Unión Europea para las relaciones con América Latina. A lo largo de más de 20 años ha ejercido como consultora senior en numerosos organismos internacionales y agencias de desarrollo, entre ellos: PNUD, OEA, AECID, CAF Banco de Desarrollo, SEGIB o la Unión Europea.



## 1. Introducción<sup>1</sup>

El 17 de julio de 2023, la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) reafirmaron su compromiso de construir una relación estratégica entre ambas regiones. El encuentro de jefes de Estado celebrado en Bruselas reactivó el diálogo político de alto nivel y el proceso de cooperación. La presencia de representantes y dignatarios de los 60 países que conforman las dos regiones, la firma de una declaración conjunta y el lanzamiento de importantes proyectos de inversión, demuestran el nivel de interés y la oportunidad histórica que se abre para ambas regiones.

Desde la primera cumbre de América Latina y el Caribe (ALC) y la UE, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, el mundo ha cambiado considerablemente. Hoy en día, la agenda está marcada por cuestiones como la recuperación de la pandemia de COVID-19, la creciente influencia de China en América Latina, la cada vez menor influencia de Estados Unidos, el Brexit y la invasión rusa de Ucrania, todas ellas cuestiones que han tenido un impacto significativo sobre la economía mundial. En las sucesivas cumbres (nueve en total), con un cambio de nombre tras la cumbre de Santiago de Chile en 2013 con la creación de la CELAC como homóloga de la UE, se han ido tratando distintos temas, todos ellos con importantes repercusiones para las relaciones UE-ALC.

Recientes acontecimientos, como la crisis surgida tras el Brexit y el discurso antieuropeo por parte de algunos líderes procedentes de ambas regiones, muestran las tensiones que afectan a estas relaciones. También ponen de manifiesto la importancia de identificar las oportunidades que surgen de las crisis recurrentes. El presente artículo examina los incentivos con los que cuentan la UE y ALC para formar una verdadera alianza estratégica que les permita ir más allá de meras declaraciones. Asimismo, analiza los distintos marcos que posibilitan las relaciones euro-latinoamericanas a nivel bilateral, subregional y birregional.

El acuerdo político alcanzado el 6 de diciembre de 2024 con el acuerdo de asociación entre la UE y Mercosur, tras más de dos décadas de negociaciones, junto con los acuerdos de modernización con Chile y México y las reuniones de la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana (EUROLAT), muestran la complejidad de esta relación multinivel. Este artículo repasa la evolución y las características principales de las relaciones UE-ALC, centrándose en dos dimensiones clave: (i) político-institucional y de cooperación al desarrollo, y (ii) económico-financiera, al tiempo que esboza los retos que las transiciones socioeconómica, ecológica y digital presentan a ambos lados del Atlántico. Con ello se pretende trazar una hoja de ruta que fortalezca la integración europea y sus relaciones con ALC.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Marta Martínez Herrero, Efrén Rodríguez, Alejandro Sabarich, Luisa Eusebio y Luis de Lossada sus valiosas aportaciones y comentarios para la elaboración del presente artículo.

## 2. Diagnóstico de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe

### 2.1. La dimensión político-institucional y de cooperación al desarrollo

Antes de que España y Portugal se incorporaran a las instituciones europeas, las relaciones políticas e institucionales de Europa con ALC se centraban en los intereses de las antiguas potencias coloniales, especialmente en el Caribe, con un compromiso limitado con otras zonas y países de la región. Numerosos estudios y opiniones han tratado de explicar el compromiso relativamente limitado entre Europa y ALC. Existe un consenso general en varios factores: (i) la ausencia de una política exterior unificada por parte de la UE con respecto a esta región debido a los distintos intereses y perspectivas entre los Estados miembros; (ii) la inestabilidad y la heterogeneidad política, económica y social en ALC; (iii) el lento avance, la falta de claridad y los resultados limitados de los esfuerzos de integración regional; y (iv) el papel dominante de Estados Unidos como socio principal de la región (Muñiz de Urquiza, 1989; y Najera Ibañez, 1986).

La adhesión de España y Portugal a la UE y a sus instituciones a principios de 1986, a través de los tratados de adhesión, supuso un cambio significativo en esta trayectoria. La historia y valores compartidos, los vínculos idiomáticos, culturales, políticos y económicos, y las conexiones humanas entre España, Portugal y ALC han jugado un papel fundamental en la ampliación y la diversificación del compromiso de la UE con la región, estableciéndose relaciones sobre una base más sólida. Sin embargo, a pesar de los numerosos avances y de la buena voluntad política, como demuestran las cumbres UE-ALC, las reuniones entre los ministros de Asuntos Exteriores, los intercambios parlamentarios y los múltiples planes y mecanismos de desarrollo activados por los países de la UE a nivel bilateral e institucional, ALC ha perdido protagonismo en las prioridades de política exterior de la UE y en los instrumentos de acción exterior.

#### Iniciativas de la UE en ALC

- Instrumento para inversiones en América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) e Instrumento para inversiones en el Caribe (CIF, por sus siglas en inglés): desde su creación en 2010, estas iniciativas han cofinanciado más de 50 proyectos aportando aproximadamente 450 millones de euros, movilizando inversiones estimadas en 12.000 millones de euros (generando un retorno estimado de 26 euros por cada euro aportado por la UE a través de LAIF y CIF).
- Programa EUROCLIMA: desde 2010, este programa ha facilitado la comprensión a los responsables políticos de ALC de los retos y las consecuencias del cambio climático. Recientemente, a través del programa EUROCLIMA+, se ha apoyado la puesta en marcha de acciones estratégicas para alcanzar las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés).
- Programa de cooperación entre América Latina y el Caribe y la UE en materia de política de drogas (COPOLAD): desde 2011, este programa ha servido como instrumento de cooperación en la lucha contra las drogas. Lleva tres ediciones completadas y ha movilizado más de 30 millones de euros. Programa de asistencia entre Europa y Latinoamérica contra el crimen transnacional organizado (EL PAcCTO): lanzado en 2017, este programa ha facilitado una valiosa asistencia técnica e intercambios de experiencias para reforzar las capacidades y promover la cooperación internacional.
- Programa EUROFRONT: esta iniciativa contribuye a la seguridad, la mejora del respeto y la protección de los derechos humanos y el desarrollo social y económico mediante el refuerzo de la gestión fronteriza, concretamente en (i) la gestión integrada de las fronteras y (ii) la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes.

• Programa EUROsocial: desde 2005, este programa ha apoyado la reducción de las desigualdades, la mejora de la cohesión social y el fortalecimiento institucional en países latinoamericanos mediante la asistencia en el diseño, la reforma y la aplicación de políticas públicas, con especial atención a la igualdad de género, la gobernanza y las políticas sociales.

• Además, es importante señalar que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y las Instituciones financieras de desarrollo europeas (EDFI) aportan importantes fondos a proyectos de desarrollo en la región. El programa BELLA apoya la interconexión entre Europa y América Latina, junto a importantes fondos de cooperación al desarrollo procedentes de los países europeos y de mecanismos de la UE como COVAX y asistencia sanitaria directa, especialmente durante la pandemia de COVID-19. Otros programas existentes son Erasmus+, Horizonte Europa y Copernicus.

En el marco del Programa indicativo plurianual 2021-2027 de la UE, se introdujo un nuevo instrumento de colaboración y de cooperación internacional: el “Instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional – Europa Global” (NDICI – Europa Global). Este programa consolida los instrumentos financieros del Programa indicativo plurianual 2014-2020 para mejorar la coherencia, la simplificación y la flexibilidad de las acciones exteriores impulsadas por la UE. Está alineado con los retos globales al adherirse a un enfoque de “*Policy first*” o diálogo de políticas y “*Shared values*” o valores compartidos, manteniendo su fuerte compromiso con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para la región de América Latina y el Caribe, el programa ha asignado unos 3.400 millones de euros, una cifra considerablemente inferior a los 30.000 millones de euros asignados a África o los 8.500 millones de euros destinados a la región de Asia y el Pacífico, poniendo de manifiesto el cambio de foco de Europa hacia África y Oriente Próximo (Jung Altrogge, 2021).

Históricamente, la UE ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de la región, siendo el principal proveedor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y un aliado clave en los esfuerzos de ALC para alcanzar los ODS. El actual contexto geopolítico, económico y social presenta nuevas oportunidades de colaboración, con la recuperación postpandemia, las crisis energética y alimentaria, el cambio climático, el debilitamiento de los sistemas institucionales y las democracias, los derechos humanos y el orden multilateral como ejes centrales de la agenda.

Los planes de la UE son claros: su compromiso con la Agenda 2030, los importantes acuerdos alcanzados a través del Pacto Verde Europeo<sup>2</sup>, el programa *Next Generation EU*<sup>3</sup>, y la iniciativa *Global Gateway*<sup>4</sup> muestran que su foco se centra en la recuperación postpandemia a través de la transformación social, digital y ecológica, así como en impulsar su compromiso global con importantes compromisos políticos y financieros. Esto supone una buena oportunidad para renovar y reforzar las relaciones con ALC mediante (i) la intensificación del diálogo político; (ii) la modernización, actualización y complementación de la red de acuerdos comerciales y asociativos existentes entre ambas regiones; (iii) la coo-

<sup>2</sup> El Pacto Verde Europeo se financiará con un tercio de los 1,8 billones de euros de la *Next Generation EU*, con los que la UE pretende reducir sus emisiones netas de gases de efecto invernadero al menos en un 55% para 2030 y alcanzar la neutralidad de carbono para 2050.

<sup>3</sup> *Next Generation EU* es un plan de recuperación que la UE pretende implementar no solo para resurgir con más fuerza tras la crisis del COVID-19 sino también para transformar su economía y su sociedad conformando la Europa del futuro.

<sup>4</sup> Esta iniciativa, creada por la Comisión Europea y el Alto Representante de la UE, pretende fomentar conexiones inteligentes, limpias y seguras en los sectores digital, energético y de transporte, así como reforzar los sistemas sanitarios, educativos y de investigación a escala mundial. Para ello, entre 2021 y 2027, las instituciones europeas y los Estados miembros pretenden movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones en infraestructuras.

peración y la inversión en prioridades e intereses comunes, como las transiciones digital y ecológica y la cohesión social; y (iv) el fomento de la paz, la democracia y los derechos humanos (Borrell, 2022). Todas estas acciones deben llevarse a cabo por la UE en estrecha cooperación con las organizaciones regionales y los aliados multilaterales.

En las últimas décadas, China ha aumentado significativamente su influencia en Latinoamérica, superando tanto a Europa como a Estados Unidos en las relaciones políticas y en el uso de instrumentos de integración y financiación de infraestructuras. Prueba de ello son los más de 77 encuentros celebrados entre sus líderes políticos en los últimos doce años (Dourado, 2021)<sup>5</sup>, la condición de observador permanente de China en la Organización de los Estados Americanos (OEA), su pertenencia al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su amplia agenda de trabajo y planes de inversión con la CELAC; la creación del Fondo de Cooperación China-ALC y el Programa especial de préstamos para proyectos de infraestructuras entre China y Latinoamérica; la inclusión de 20 países de ALC en la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”<sup>6</sup>; y el significativo apoyo en el momento álgido de la pandemia de COVID-19, incluyendo donaciones de suministros y vacunas<sup>7</sup> (Roy, 2022).

China tiene una visión y unos objetivos claros en la región, poniendo en marcha programas de financiación dirigidos a sectores donde América Latina tiene importantes necesidades de recursos. Sin embargo, un estudio llevado a cabo por la Fundación Friedrich Ebert constató que los latinoamericanos siguen considerando a la UE como su aliado natural y preferido, poniendo de manifiesto la oportunidad que se presenta a la UE para renovar su compromiso con la región en un momento en el que sus intereses están más alineados que nunca (Schulz, 2022). La región de ALC jugará un importante papel en las transiciones energética y digital mundiales debido a sus importantes reservas de recursos clave para las tecnologías avanzadas; su considerable capacidad para alimentar a una parte importante del planeta; su riqueza en bosques primarios y biodiversidad global; y su condición de región menos contaminante del mundo. En este contexto, las iniciativas de *friend-shoring*, *near-shoring*, y *green-shoring* resultarán cruciales para el desarrollo de la región en los próximos años.

Poner el acento en una relación basada en valores comunes no es algo meramente retórico. Al contrario, los latinoamericanos reafirman sus valores compartidos con la UE. Según una encuesta sobre la percepción de la UE en ALC, el 64% de los encuestados considera que la UE es el mejor aliado, especialmente en cuestiones como la protección medioambiental, donde se sitúa por delante de China y Estados Unidos.

---

<sup>5</sup> En total, los líderes chinos y de ALC han mantenido al menos 191 reuniones desde la creación de la República Popular China. Durante los primeros 40 años (1949-1990), se celebraron 18 reuniones, en su mayoría impulsadas por las naciones de ALC. Entre 1990 y 1999, tuvieron lugar 46 reuniones, incluida la primera visita de un presidente chino a la región. Entre 2000 y 2009, se mantuvieron 51 reuniones y, finalmente, entre 2010 y 2019, se celebraron 77 reuniones.

<sup>6</sup> La iniciativa “Una franja, una ruta” (OBOR, por sus siglas en inglés), conocida ahora como la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (BRI, por sus siglas en inglés), fue creada en 2013 por China bajo la presidencia de Xi Jinping como uno de los ejes centrales de su estrategia de política exterior. Concebida inicialmente para conectar a China con sus vecinos del sureste asiático de una manera moderna, la iniciativa se ha ido expandiendo considerablemente, llegando a muchos rincones del planeta y financiando el desarrollo de infraestructuras tradicionales como carreteras, plantas energéticas, ferrocarriles, puertos y telecomunicaciones, así como proyectos de ciudades inteligentes, soluciones informáticas en la nube, comercio electrónico y sistemas de pago mediante el uso de dispositivos móviles.

<sup>7</sup> La UE activó también importantes planes de apoyo a la región durante la pandemia, si bien estos se dilataron en el tiempo debido a las dificultades de las instituciones de la UE para aprobar con rapidez los paquetes de ayudas. Sin embargo, la UE ha sido un actor clave a nivel mundial en la aceleración de la investigación y el desarrollo de vacunas, siendo uno de los principales contribuidores a la iniciativa multilateral COVAX para garantizar la solidaridad internacional en el acceso a las vacunas. En el caso de ALC, la UE se comprometió con casi 3.000 millones de euros para hacer frente a emergencias humanitarias y sanitarias. Gracias al COVAX, a las exportaciones directas y a las donaciones, más de 80 millones de dosis de vacunas fueron enviadas a la región.

La UE también es considerado el mejor socio en la lucha contra la pobreza y la desigualdad (54%), en cultura y educación (46%), y en el fortalecimiento de la democracia (Domínguez, 2023).

Los latinoamericanos también ven a la UE como un importante promotor de la paz, reconociendo el 63% de los encuestados este papel. Además, una mayoría (48,1%) se declara a favor de estrechar lazos con la UE, frente a un 19% que prefiere relaciones más cercanas con Estados Unidos (Latinobarómetro, FES, 2023). Otro aspecto importante de las relaciones UE-ALC es su compromiso compartido con la democracia y con el Estado de derecho. A pesar de algunos retrocesos en este sentido, las encuestas indican que el apoyo a la democracia en los países de ALC sigue siendo fuerte comparado con otras alternativas. De hecho, el 67% considera que “la democracia presenta problemas, pero aun así es la mejor forma de gobierno”. Asimismo, al igual que en la UE, si bien las propuestas políticas de los partidos extremistas van en aumento, esta radicalización no se refleja en la autopercepción de sus ciudadanos, que siguen siendo centristas: el 68% del electorado se identifica como de centro, ya sea de centroderecha o de centroizquierda (Malamud, Ruiz y Talvi, 2023).

Un factor a tener en cuenta son los lazos interpersonales con ALC. Los latinoamericanos prefieren a Norteamérica y a Europa como las regiones con las que mantienen los intercambios sociales más importantes. Estas regiones son las que atraen al mayor número de estudiantes internacionales, son los principales destinos de la migración, y posibilitan los flujos más importantes de remesas (Malamud, Ruiz, y Talvi, 2023). Esta proximidad social favorece también el turismo, el intercambio cultural y la innovación. Los ciudadanos de ambas regiones muestran un elevado nivel de comprensión mutua, lo cual facilita y reduce los costes económicos y sociales de diversos tipos de intercambios.

Además, la UE y ALC son aliados importantes en la defensa y el fortalecimiento de un sistema internacional basado en normas. Los países de estas regiones representan conjuntamente casi un tercio de los miembros de las Naciones Unidas. A pesar del debilitamiento de los sistemas de integración regional, ALC ha apoyado firmemente el multilateralismo, moviendo sus marcos para promover una visión compartida del desarrollo y contribuir a la gobernanza, la regulación y la resolución de problemas globales. Cabe destacar que es la región con menos conflictos interestatales a nivel mundial.

Dentro de esta visión compartida del multilateralismo y de la necesidad de fomentar el desarrollo a través de este marco, los bancos de desarrollo han jugado un papel fundamental. Para Latinoamérica, las políticas anticíclicas son esenciales, al ofrecer tres formas de apoyo principales. En primer lugar, ofrecen financiación a medio y largo plazo tanto al sector público como al privado en países con mercados financieros subdesarrollados y acceso limitado a los mercados globales. En segundo lugar, estas políticas ofrecen divisas extranjeras a una región que se encuentra en déficit por cuenta corriente. Y, por último, los bancos de desarrollo sirven como fuente de asistencia técnica, ofreciendo experiencia para afrontar retos, elaborar políticas eficaces y garantizar operaciones de alta calidad (Poli, 2020).

La UE es líder mundial en estrategia de desarrollo regional y en la creación de instrumentos de financiación, a pesar de las importantes asimetrías existentes entre los países de Latinoamérica y de Europa, y de sus respectivos sistemas regionales.

## ***2.2. Estancamiento y reconfiguración: la nueva fase en las relaciones euro-latinoamericanas***

A pesar de la relativa intensificación de las relaciones que había tenido lugar tras la cumbre UE-CELAC de julio de 2023 y la presidencia española de la UE, las relaciones birregionales vuelven a atravesar una fase de estancamiento. Las razones de este nuevo enfriamiento de las relaciones se deben a distintos

factores como: (i) un panorama geopolítico incierto, (ii) una limitada integración latinoamericana, y (iii) dinámicas interregionales y prioridades divergentes.

### **Panorama geopolítico incierto**

En términos geopolíticos, el actual panorama internacional ha generado continuos e importantes obstáculos para la consolidación de las relaciones entre la UE y ALC. En primer lugar, desde 2022, la guerra en Ucrania ha absorbido gran parte de los recursos y de la atención diplomática de la UE, relegando a un segundo plano su relación con la CELAC y otros interlocutores latinoamericanos. En este contexto, la UE ha priorizado reforzar su seguridad energética, la estabilidad en su frontera oriental y la consolidación de alianzas con actores estratégicos como Estados Unidos (ahora en crisis), lo cual ha reducido espacio de maniobra para consolidar acuerdos con Latinoamérica. Al mismo tiempo, las diferencias entre algunos países latinoamericanos y la UE con respecto a su postura ante el conflicto en Ucrania (Exil, 2023) han generado tensiones en la agenda birregional, dificultando un mayor acercamiento en los foros multilaterales.

Además del conflicto en Ucrania, el 7 de octubre de 2023 estalló el conflicto en Gaza, en medio de la presidencia española del Consejo de la UE, activando de nuevo dentro de la UE su cuerpo diplomático para desarrollar una estrategia conjunta para la resolución de este conflicto. La posición de la UE fue criticada por algunos líderes latinoamericanos como equidistante, cuestionando la credibilidad del bloque europeo y acusándole de tener una doble moral (Rodríguez Pinzón, Mila-Maldonado y García-Mayoral, 2024). En este sentido, si bien el conflicto en Ucrania fue un motivo de fricción menor pues las diferencias fueron pequeñas, con la guerra de Gaza las diferencias entre ambas regiones se hicieron más visibles en términos de posicionamiento geopolítico.

### **Limitada integración latinoamericana**

Por otro lado, uno de los obstáculos principales para el fortalecimiento de las relaciones entre Europa y ALC ha sido la falta de integración política sólida y sostenida en esta región. ALC sigue fragmentada en términos políticos y económicos, con bloques regionales que no logran consolidarse ni actuar con voz unificada en las negociaciones internacionales.

En 2023, tras el regreso de Lula da Silva a la presidencia de Brasil, hubo muestras de reavivar los procesos de integración regional con alianzas e iniciativas conjuntas con otros gobiernos progresistas de la región. Sin embargo, la llegada al poder de Javier Milei en Argentina ha supuesto un nuevo enfriamiento del regionalismo dada su estrategia de retar y cuestionar los procesos de integración (Sanahuja, 2023). La Alianza del Pacífico, Mercosur y la Comunidad andina han tenido dificultades para coordinar sus posiciones comunes, lo que dificulta la elaboración de acuerdos birregionales con la UE. A ello se suma la ausencia de una fuerte institucionalización dentro de la CELAC que, a diferencia de la UE, no cuenta con mecanismos de gobierno permanentes ni con una estructura que le permita desarrollar una agenda a largo plazo. Por último, nuevas iniciativas como el Consenso de Brasilia o la revitalizada UNASUR no consiguen obtener resultados tangibles.

Esta falta de cohesión política en los distintos bloques regionales se refleja, como se ha mencionado, en la dificultad para alcanzar acuerdos comerciales significativos, como el tratado entre la UE y Mercosur. Aunque finalmente se alcanzó un acuerdo político el 6 de diciembre de 2024, esta alianza aún debe hacer frente a algunos obstáculos para su ratificación debido a la resistencia por parte de algunos países europeos (como Francia) y la constante preocupación dentro de Mercosur dadas sus amplias repercusiones. En resumen, la dificultad por parte de Latinoamérica de presentar una estrategia con-

junta y una contrapartida sólida ha limitado su capacidad de negociación e impedido que la relación con la UE progrese sustancialmente. Sin mayor integración, el avance de la relación UE-ALC seguirá dependiendo de acuerdos bilaterales o negociaciones fragmentadas, en lugar de en una estrategia regional coordinada.

### **Dinámicas interregionales y prioridades divergentes**

Relacionado con lo anterior, las agendas política y económica de la UE y de Latinoamérica, aunque cuentan con elementos comunes, han evolucionado en direcciones distintas, lo cual ha dificultado profundizar en sus relaciones. La UE está centrada en la transición ecológica, la regulación digital y la cuestión de la migración, que cada vez tiene más peso en la agenda pública europea y está dividiendo a los actores políticos de la región. Por su parte, Latinoamérica se encuentra en el proceso de lucha contra la inseguridad y el crimen organizado, reducir las desigualdades y garantizar el desarrollo económico en el contexto de crisis postpandemia. Esta divergencia de intereses ha supuesto que los temas propuestos por la UE no siempre encuentren eco en la región, y viceversa.

Claro ejemplo de estas divergencias es la postura frente al Pacto Verde europeo y sus repercusiones sobre las exportaciones latinoamericanas. Por ejemplo, la UE ha promovido regulaciones ambientales más estrictas, como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), que pretende equilibrar los costes del carbono entre los bienes internos y los importados, asegurando que los compromisos climáticos de la UE no se vean debilitados si traslada la producción a países con estándares medioambientales menos ambiciosos (Arbache, 2022a; 2022b).

De igual manera, la UE ha insistido en cláusulas relacionadas con los derechos humanos y la democracia en sus acuerdos con la región, generando rechazo en algunos gobiernos latinoamericanos que lo perciben como una intromisión o imposición de los valores europeos. Estas diferencias, sumadas a las ya mencionadas, han ralentizado las negociaciones y han supuesto que la relación no avance con la intensidad esperada tras la cumbre de 2023.

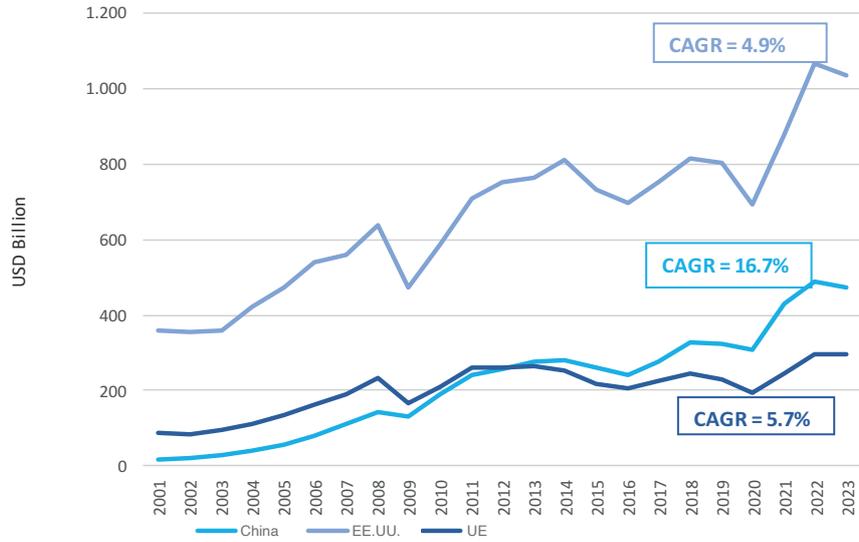
### **2.2. La dimensión económica y financiera**

Entre 2001 y 2023, el comercio de bienes entre la UE (27) y ALC aumentó de 87.300 millones de dólares a 297.200 millones. Durante este periodo, los flujos comerciales entre estas regiones aumentaron en una tasa anual compuesta del 5,7%. Sin embargo, la relativa importancia de la UE como socio comercial en la región ha disminuido, principalmente debido a la creciente presencia de China. Durante ese mismo periodo, el comercio de bienes entre China y ALC creció en una tasa anual compuesta del 16,7%. En 2013, China superó a la UE convirtiéndose en el segundo socio comercial de ALC, colocando a la UE en tercer lugar por detrás de Estados Unidos y China. El porcentaje de exportaciones de la UE a ALC se redujo de un 10,6% en 2001 a un 8,3% en 2023, mientras que su porcentaje de importaciones de ALC disminuyó de 14,0% a 12,8% en el mismo periodo (gráficos 1 y 2).

A pesar del descenso del posicionamiento comercial relativo, la UE sigue siendo un socio comercial cercano e importante en la región, demostrando también un crecimiento absoluto:

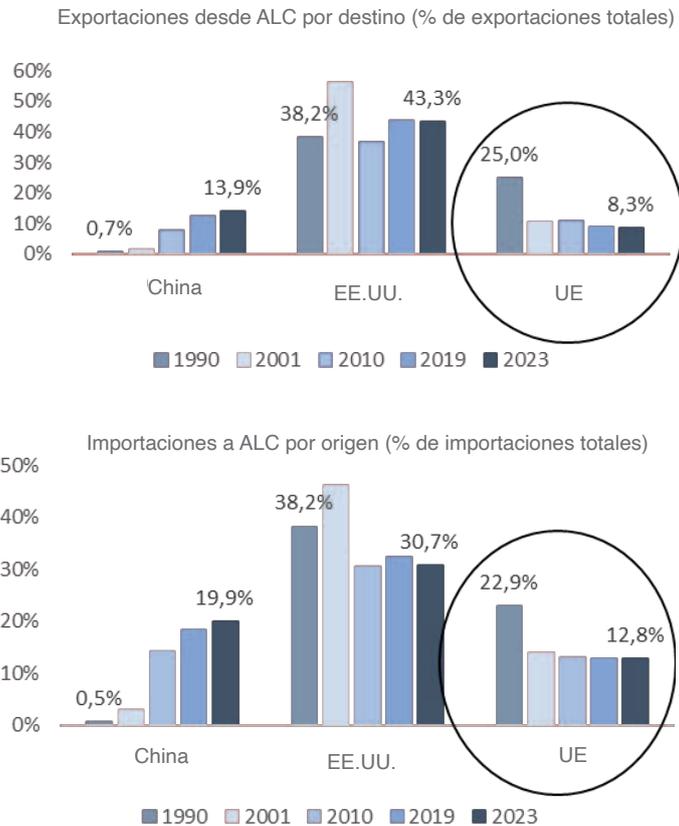
1. La UE tiene acuerdos comerciales activos con 27 de los 33 países de ALC. Recientemente han concluido las negociaciones para modernizar los acuerdos existentes con Chile y se está realizando un proceso similar con México. Además, la UE ha alcanzado un acuerdo político con el Mercosur, y continúan las negociaciones para su ratificación. Esta supondría una ampliación de los acuerdos comerciales de la UE a 31 de los 33 países de la región (Comisión Europea, 2022).

**GRÁFICO 1. Evolución del comercio bilateral total de bienes entre la UE, China y Estados Unidos con ALC**



Fuente: Centro de comercio internacional, *Trademaps*.

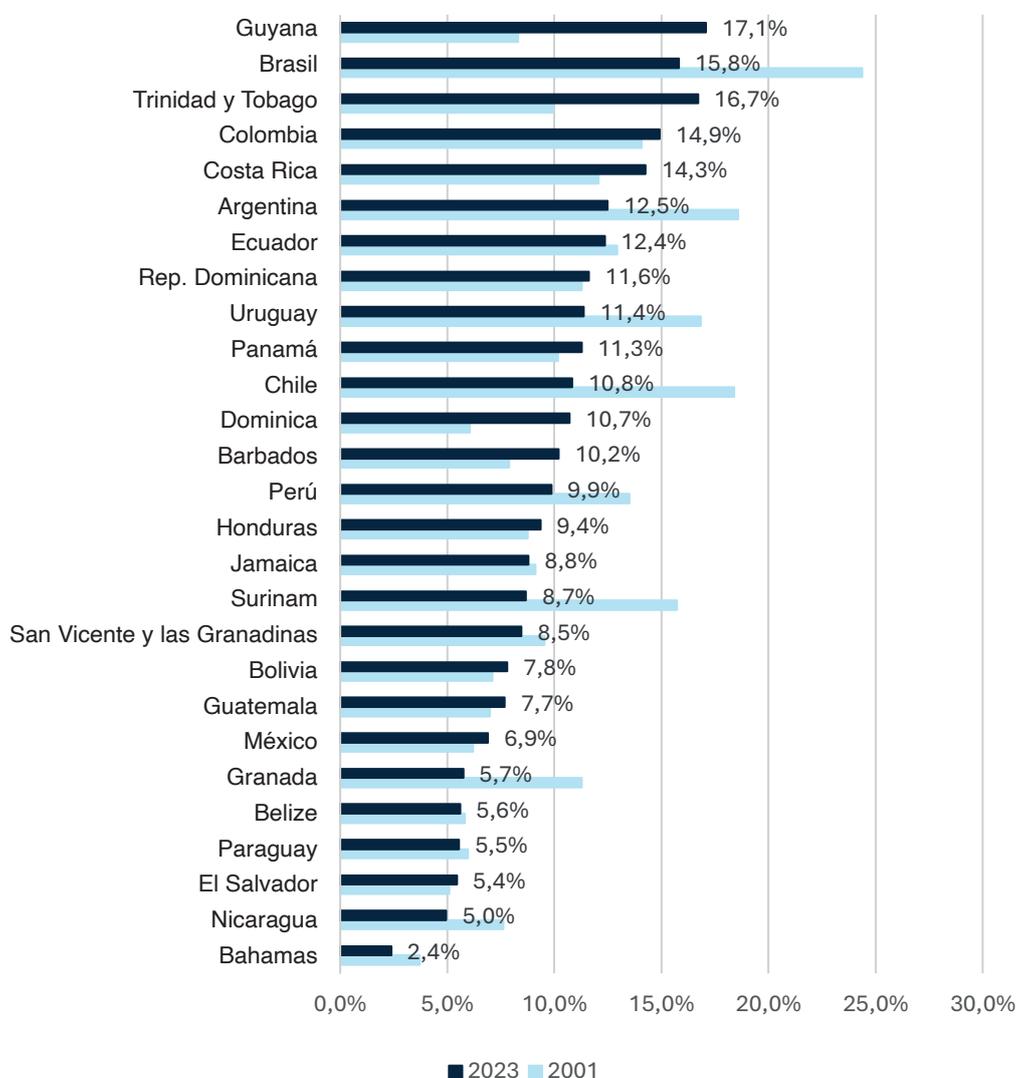
**GRÁFICO 2. Exportaciones e importaciones de bienes de ALC por destino y origen en %**



Fuente: Centro de comercio internacional, *Trademaps*.

2. Para la mayoría de países de la región, la UE responde a entre un 8% y un 15% del comercio total de bienes (gráfico 3). En las clasificaciones de socios comerciales clave, la UE sigue siendo el segundo o tercer socio comercial para muchos de los países de ALC (véase el Apéndice A).

**GRÁFICO 3. Comercio de bienes con la UE como % del comercio total de bienes de los países de ALC en 2001 y 2023**



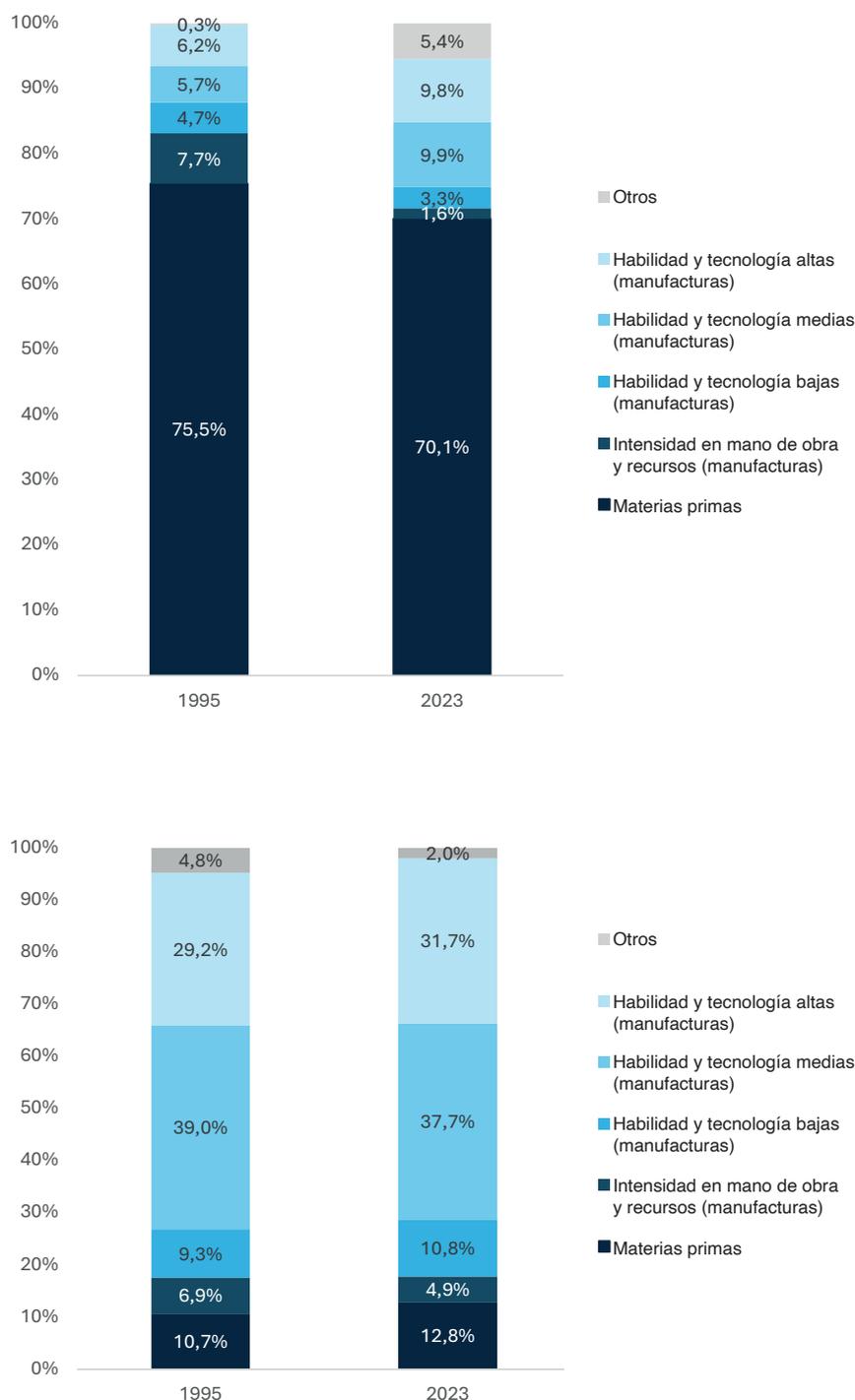
Fuente: Centro de comercio internacional, *Trademaps*.

3. El comercio de servicios también muestra una tendencia al alza. En 2019, las transacciones alcanzaron aproximadamente los 90.000 millones de dólares, siendo la UE el destino del 19,7% de las exportaciones de servicios de ALC (frente al 18,5% en 2012) y la fuente del 31,2% de las importaciones de servicios de ALC (frente al 24,3% en 2012). La UE exporta principalmente transportes y servicios financieros a la región, mientras que las exportaciones de ALC son principalmente servicios profesionales y de viaje (Gayá, 2022).

4. Existe un importante potencial para fortalecer las relaciones comerciales dados los perfiles de exportación complementarios, con una diferenciación en el mercado entre ellos. En 2023, las exportaciones de ALC a la UE consistieron principalmente en materias primas, que representan el 70,1% del total de las exportaciones. Esta cifra resulta menos concentrada en materias primas que la de China

(que cuenta con el 92,5% de las exportaciones de ALC) pero más que la de Estados Unidos (donde las materias primas representan solamente el 22% de las exportaciones de ALC). A su vez, el 85,2% de las exportaciones de la UE a ALC son productos manufacturados, principalmente con contenido tecnológico medio-alto (Gráfico 4).

**GRÁFICO 4. Matriz de exportaciones entre la UE y ALC por nivel de habilidad y componente tecnológico**

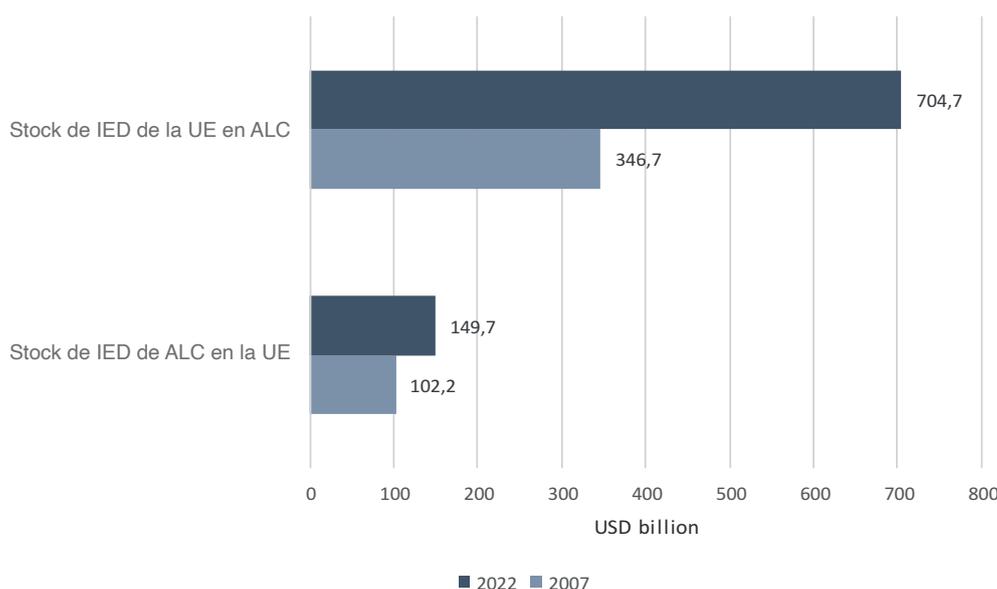


Fuente: UNCTAD

En 2023, ALC atrajo 193.200 millones de dólares en Inversión Extranjera Directa (IED)<sup>8</sup>, siendo Estados Unidos y la UE las principales fuentes de la región, coincidiendo con su tendencia histórica<sup>9</sup>. En 2022, el capital total de la IED de salida de la UE ascendía a 13,5 billones de dólares, de los cuales 741.000 millones de dólares se invirtieron en países de ALC. Esto representa tan solo el 5,5% del capital total en IED de la UE, si bien supone un significativo 28,2% de todo el capital en IED que llega a ALC<sup>10</sup>.

Por el contrario, los países de ALC destinaron 820.100 millones de dólares de capital de salida de la IED<sup>11</sup>, siendo aproximadamente 157.400 millones de dólares invertidos en la UE. Esta cifra representa el 19,1% del total de IED de ALC exterior, si bien supone solo el 1,3% del capital total de la IED de entrada dentro de la UE<sup>12</sup> (Gráfico 5)

**GRÁFICO 5. Valores en IED entre la UE y ALC en 2007 y 2022**



Fuente: Eurostat

Estas inversiones de la UE están consideradas generalmente como de alta calidad e intensivas en cuanto a tecnología se refiere, con una concentración significativa en tecnología de la información, infraestructura, energías renovables, industrias de automoción y aeroespaciales y los sectores químico y farmacéutico, así como en sectores más tradicionales como las industrias extractivas, los servicios financieros, de transporte y logística (Fierro, 2022).

<sup>8</sup> UNCTAD (2024). Informe sobre las inversiones en el mundo, 2024: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024> [20-06-2024].

<sup>9</sup> CEPAL (2024). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024> [01-08-2024].

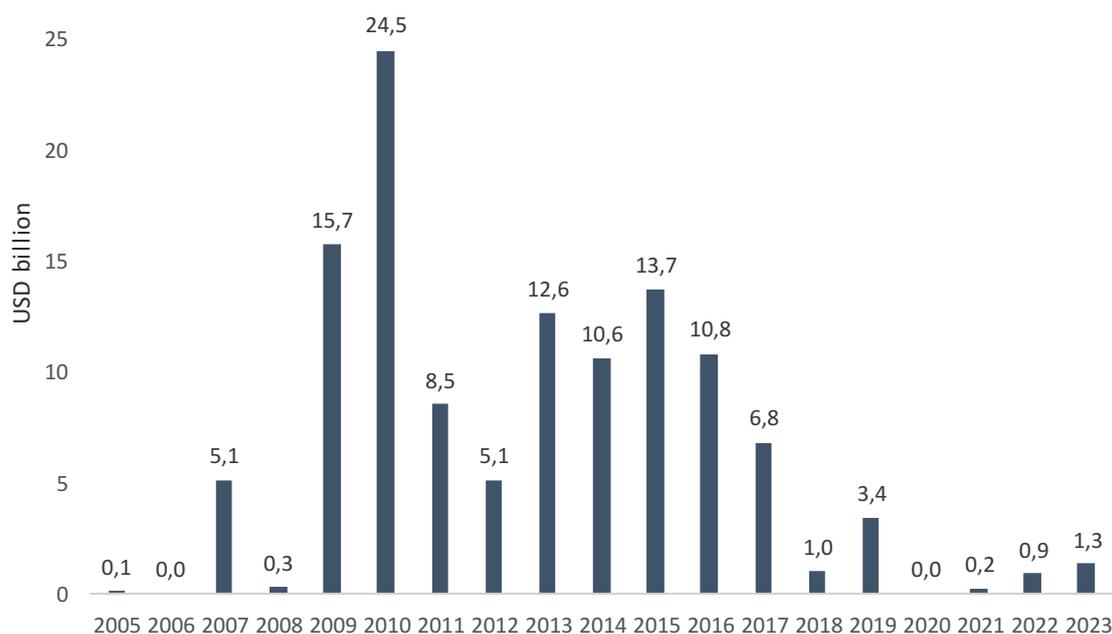
<sup>10</sup> EEAS (2024). UE, inversor líder en la región de ALC: [https://www.eeas.europa.eu/latin-america-caribbean/eu-lac-trade-investment\\_en](https://www.eeas.europa.eu/latin-america-caribbean/eu-lac-trade-investment_en) [19-09-2024] y UNCTAD, Inversión extranjera directa: flujos de entrada y de salida y capital, anual: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock>

<sup>11</sup> UNCTAD (2024). Informe sobre las inversiones en el mundo, 2024: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024> [20-06-2024].

<sup>12</sup> EEAS (2024). UE, inversor líder en la región de ALC: [https://www.eeas.europa.eu/latin-america-caribbean/eu-lac-trade-investment\\_en](https://www.eeas.europa.eu/latin-america-caribbean/eu-lac-trade-investment_en) [19-09-2024] y UNCTAD, Inversión extranjera directa: flujos de entrada y de salida y capital, anual: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock>.

Entretanto, China se ha establecido como una fuente importante de financiación para la región, no solo mediante IED sino también financiando proyectos a través de préstamos a gobiernos de ALC por medio de bancos públicos chinos, principalmente el Banco de desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) y el Banco de exportaciones e importaciones de China. Entre 2005 y 2023, China ha financiado a la región un total de 120.500 millones de dólares<sup>13</sup>, con una participación cada vez mayor de los bancos comerciales chinos (Gráfico 6). Estos fondos han apoyado principalmente proyectos energéticos y de infraestructuras, alineándose con expandir la Iniciativa china de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés).

**GRÁFICO 6. Papel de China como financiador de proyectos en la región (2005-2023)**



Fuente: *The Dialogue*, base de datos sobre finanzas China-América Latina

Ahora bien, toda esta actividad económica y financiera se enfrenta con el desafío del cambio climático, requiriendo el rediseño de un modelo de desarrollo que sea sostenible para las generaciones actuales y futuras. La evidencia científica, fuertemente respaldada por el Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, indica que la temperatura media de la superficie terrestre ha aumentado aproximadamente 1.0°C en comparación con los niveles preindustriales, siendo cada una de las últimas cuatro décadas la de mayor temperatura con respecto a las anteriores<sup>14</sup>.

Esta tendencia al calentamiento ha tenido como resultado la desertización de regiones áridas del planeta, precipitaciones torrenciales en zonas húmedas, y la acidificación de los océanos, cuestiones todas ellas que exigen una respuesta global coordinada. En este contexto, la UE y ALC ya han iniciado es-

<sup>13</sup> Como referencia, durante el mismo periodo, los principales bancos multilaterales de desarrollo de la región aprobaron las siguientes cantidades: CAF, 208.000 millones de dólares; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 216.800 millones de dólares; y el Banco Mundial, 143.800 millones de dólares.

<sup>14</sup> El calentamiento global podría alcanzar 1,5 °C entre 2030 y 2052 si continúa aumentando al ritmo actual (nivel de confianza alto). Véase: “Calentamiento global de 1,5 °C, resumen para responsables políticos”: <https://www.ipcc.ch/sr15/download/>

fuerzas conjuntas, ejemplificados en el Acuerdo de París de 2015, para sentar las bases de una agenda birregional en cuanto a ecología, digitalización y socioeconomía que aborde la naturaleza sistémica de la triple transición.

En este sentido, las decisiones actuales deberán evaluarse no solo con base en el beneficio económico sino también a la sostenibilidad. Afortunadamente, ambos objetivos pueden conciliarse aprovechando la experiencia que la UE y ALC han acumulado en los últimos años. La región de América Latina y el Caribe resulta crucial para el equilibrio ecológico del planeta, pues contiene más del 50% de la biodiversidad mundial. Se trata también de un importante productor de alimentos, pues representa el 14% de la producción mundial y el 45% del comercio agroalimentario internacional, con gran potencial para las energías renovables. Cabe destacar que su combinación de generación energética contaba con la cuota más alta de renovables a nivel mundial en 2021, alcanzando el 61%.

La abundancia de minerales y otros recursos naturales sitúa a ALC como una zona estratégica para el desarrollo mundial, especialmente en recursos críticos como el litio. Dos tercios de las reservas probadas de litio del mundo y la mitad del suministro mundial se concentran en el “triángulo del litio” de Argentina (24%), Bolivia (15%), Chile (14%) y Perú (14%) (Ruano, 2023). Sin embargo, administrar eficazmente esta riqueza requiere un compromiso político importante para transformarla en un motor de desarrollo justo para todos sus habitantes y evitar el arraigo del primitivismo económico y del extractivismo insostenible.

ALC debe crear sinergias para aprovechar mejor sus recursos. La región necesita transferencia tecnológica y desarrollo de cadenas de valor agregado, así como claridad y coherencia en sus marcos reguladores y organismos que faciliten acuerdos y atraigan inversiones extranjeras. En respuesta a ello, a continuación se presenta un conjunto de propuestas políticas públicas inclusivas y ecológicamente coherentes, en contraposición a otros modelos ofrecidos por actores como China, cuyo compromiso con ALC a menudo prioriza la extracción de recursos y contribuye a la degradación ambiental.

### 3. Propuestas de política pública

Existe un notable potencial para fortalecer las relaciones UE-ALC, con condiciones favorables para pasar del diálogo a la acción en sectores como el político, económico, institucional, medioambiental, de autonomía estratégica, derechos humanos y seguridad. Todo ello puede lograrse fomentando las sinergias y una integración más profunda que se traduce en compartir planes de futuro, combinando los esfuerzos por parte de las instituciones europeas, las organizaciones regionales y las instituciones financieras multilaterales. Conseguirlo requerirá aprovechar los instrumentos disponibles, los mecanismos de financiación y los marcos operativos. Algunas propuestas para fortalecer la relación birregional incluyen:

- **Ciudades sostenibles:** la UE y ALC se encuentran entre las regiones más urbanizadas del mundo, con tasas de urbanización del 74% y del 81%, respectivamente<sup>15</sup>. Las ciudades europeas, con su amplia experiencia en la regeneración urbana, sirven como aliados valiosos para el fomento del desarrollo

---

<sup>15</sup> Las regiones más urbanizadas son: Norteamérica (82%), ALC (81%), Europa (74%), y Oceanía (68%). Asia, a pesar de su relativamente bajo nivel de urbanización (alrededor del 50%), alberga al 54% de la población urbana mundial, seguida de Europa y de África, que ostentan cada una el 13%. Por el contrario, África sigue siendo predominantemente rural, con solo el 43% de su población viviendo en ciudades. Véase: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>.

sostenible de las ciudades de ALC. Al alinearse con iniciativas multilaterales como la Red de Biodiversidades del Banco de Desarrollo de América Latina, una alianza UE-ALC sobre ciudades sostenibles podría priorizar las transiciones socioeconómica, digital y ecológica. Este enfoque iría más allá del extractivismo, abordando temas críticos como los espacios públicos, la calidad del agua y del aire, la gestión de residuos, la movilidad, las infraestructuras verdes y la economía circular.

- **Protección de la biodiversidad y activistas medioambientales:** en consonancia con las políticas sobre ciudades sostenibles, la protección de la biodiversidad debe ser prioritaria, especialmente en zonas críticas como la Amazonía y para aquellas personas que arriesgan sus vidas para denunciar la tala ilegal y las actividades mineras. Según *Global Witness*, cerca de 1.200 activistas medioambientales han sido asesinados en ALC en la última década. Esta alarmante realidad pone de manifiesto la necesidad de una participación activa por parte del Estado como garante de los derechos humanos universales y del desarrollo de políticas integrales para salvaguardar la biodiversidad y proteger a los activistas.

- **Canjes de deuda por acción climática:** la CELAC propuso un canje de deuda por proyectos climáticos durante la Cumbre sobre el clima celebrada en Egipto en noviembre de 2022. Teniendo en cuenta el éxito precedente de la reducción de deuda por parte de España a Uruguay en 2005 para la construcción de un parque eólico, esta idea parece viable, especialmente teniendo en cuenta las dificultades en el pago de la deuda a los que se enfrentan muchos países de ALC y los incentivos creados para implicar a empresas de países acreedores en proyectos de infraestructura ecológicos. Los canjes de deuda por clima son una forma de redirigir los pagos por servicios de deuda (intereses y capital) a proyectos que están en consonancia con la Agenda 2030.

- **Habilidades digitales:** Si bien la cooperación digital entre la UE-ALC ya cuenta con algunas bases (por ejemplo, talleres digitales de la Comisión Europea y programas de formación en habilidades digitales por parte de la cooperación española), existe un importante potencial para ampliar esta colaboración. Algunas oportunidades incluyen la educación por Internet y la creación de un portal conjunto UE-ALC que ofrezca cursos, talleres, conferencias y certificaciones dentro del Marco europeo de competencias digitales (DIGCOMP). Dicha iniciativa ofrecería oportunidades de formación a gran escala a ambos lados del Atlántico, favoreciendo un compromiso tangible con un público a menudo distanciado de las cuestiones birregionales. Además, el enfoque digital del *Global Gateway* en Latinoamérica pretende situar a la UE como socio estratégico de la transformación digital de la región, promoviendo una infraestructura resistente, una conexión inclusiva y marcos reguladores alineados con los estándares europeos. Ante la creciente influencia de China en el desarrollo de redes 5G y de infraestructura digital, la UE está comprometida con una digitalización sostenible y segura, basada en los principios de transparencia, protección de datos y competencia justa. Mediante inversiones en fibra óptica, centros de datos y formación en habilidades digitales, *Global Gateway* no solo busca cerrar la brecha tecnológica, sino también fortalecer la autonomía digital de América Latina, reduciendo su dependencia de actores externos y fomentando la integración regional mediante plataformas interoperables (Comisión Europea, 2023). Este enfoque, sin embargo, se enfrenta con el desafío de competir con modelos de financiación más ágiles y menos condicionados, lo cual requiere de una estrategia que combine financiación atractiva con asistencia técnica y cooperación en gobernanza digital.

- **Creación de contenido:** en un mundo dominado por la desinformación y la revelación de verdades *a posteriori*, resulta fundamental para la UE y ALC colaborar en estrategias de comunicación que informen eficazmente al público sobre sus proyectos, inversiones, valores compartidos y estrategias. Estos esfuerzos deben tener en cuenta los cambios en el consumo de información, particularmente entre las audiencias más jóvenes que confían especialmente en las redes sociales como su principal

fFuente de información. Llegar a más de 1.100 millones de ciudadanos requiere de enfoques innovadores en cuanto a estrategias y canales de comunicación.

- **Leyes de cooperación:** España, socio natural de ALC, está poniendo en marcha un nuevo modelo de cooperación al desarrollo en base a la Ley de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. Esta ley, que actualiza la versión de 1998, se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Acuerdos sobre el clima de París, y otros marcos internacionales que destacan la importancia de mantener y mejorar la Ayuda Oficial al desarrollo (AOD) a países con ingresos medios debido a sus brechas específicas de pobreza y necesidades regionales. Esta ley formaliza el compromiso por parte de España de destinar el 0,7% de su Producto Nacional Bruto (PNB) a la AOD para 2030, un compromiso asumido ante las Naciones Unidas y la UE. Este importante documento jugará un papel clave para reactivar las relaciones UE-ALC y coordinar esfuerzos cooperativos entre los gobiernos nacional, regional y local de España.

- **Fortalecimiento de las capacidades institucionales:** se considera a la UE como un referente mundial de gobierno democrático. Los Estados miembros han adaptado su legislación para alinear sus políticas fiscales, sistemas de seguridad social y mecanismos de lucha contra el blanqueo de capitales, entre otros elementos que conforman su capacidad institucional. Por el contrario, ALC recibe críticas por su falta de seguridad jurídica, altos niveles de evasión fiscal y una gran economía informal. Desarrollar programas de cooperación centrados en fortalecer las instituciones y en compartir buenas prácticas podría beneficiar ampliamente a distintos países de ALC, al tiempo que apoyaría el largo y complejo proceso de integración de la región.

- **Educación superior:** la cooperación académica es un aspecto especialmente satisfactorio en las relaciones UE-ALC. Programas como Erasmus+ 2023, con un presupuesto anual de 4.200 millones de euros, y BELLA (Conectando Europa con América Latina), que abordan las necesidades de interconexión a largo plazo de las comunidades educativa y de investigación en Europa y América Latina, ofrecen oportunidades para desplegar proyectos que engloban niveles adicionales del sistema educativo. Estas iniciativas también refuerzan la colaboración en cuestiones de interés mutuo, especialmente aquellos relacionados con la triple transición.

En concreto, España ha sido una parte especialmente activa en la cooperación en cuestiones de educación superior con América Latina a través de programas emblemáticos que refuerzan la movilidad académica y el intercambio de conocimientos. La Fundación Carolina, en colaboración con otras instituciones como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) o la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), ofrecen becas en distintas modalidades en línea con los ODS.

- **Políticas fiscales:** la UE desempeña un papel fundamental en fomentar las reformas fiscales en Latinoamérica a través de distintos programas de cooperación técnica. Uno de los más importantes ha sido EUROsociAL+, que buscaba reducir las desigualdades y fortalecer la cohesión social apoyando políticas públicas en sectores como la gobernanza democrática y la justicia fiscal (EurosociAL, 2017). Este programa facilitó el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre instituciones europeas y latinoamericanas, promoviendo sistemas fiscales más eficientes e igualitarios. Finalizado este programa, la cooperación internacional busca nuevas fórmulas de fiscalidad justa que puedan hacer frente a los retos económicos y financieros de la región. Además, la UE colabora con organizaciones como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), ofreciendo asistencia técnica para modernizar las administraciones tributarias y luchar contra la evasión fiscal en la región. Estas iniciativas reflejan el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible y la justicia fiscal en Latinoamérica.

• **Proyectos de inversión:** la convergencia global de una visión de desarrollo centrada en las transiciones socioeconómica, digital y ecológica presenta una oportunidad ideal para diseñar planes y paquetes de inversión conjunta. Estas iniciativas podrían generar beneficios locales y crear externalidades positivas en otros sectores, mercados, países y regiones. Un enfoque similar al programa *Global Gateway* de la UE en África podría adaptarse en las relaciones UE-ALC para abordar las oportunidades y las necesidades concretas de ALC. A continuación se ofrecen algunas sugerencias para garantizar el éxito del desarrollo y puesta en marcha del plan:

1. Unir fuerzas desde el principio: incluir a las instituciones europeas, las instituciones financieras multilaterales que operan en ALC, los mecanismos de integración regional y el sector privado en la elaboración del plan de inversiones. El objetivo debe ser diseñar proyectos centrados en generar beneficios a largo plazo, adaptados a las necesidades específicas de cada país. Estos proyectos deben ir más allá del modelo extractivista, incorporando cadenas de valor, abordando las cuestiones que afectan al sector privado y consiguiendo el apoyo de los principales financiadores de desarrollo regionales.
2. Centrarse en la preinversión: establecer mecanismos que identifiquen, evalúen y prioricen inversiones y políticas. Este enfoque pretende optimizar el uso de los recursos existentes y garantizar la eficacia de los proyectos durante su desarrollo, ejecución y seguimiento posterior.
3. Diseñar proyectos con una visión integral: incorporar dinamismo y la creación de oportunidades locales en los planes de proyecto, preservando al mismo tiempo el patrimonio histórico, natural y cultural. Este enfoque asegura que los proyectos se desarrollen de manera sostenible tanto ambiental como socialmente.

• **Promover el friend-shoring<sup>16</sup> como herramienta de política exterior y en las relaciones económicas:** la pandemia de COVID-19 y la invasión de Rusia en Ucrania han puesto de manifiesto la dependencia de la economía mundial en la estabilidad de las cadenas de producción y los importantes costes económicos y sociales que se derivan de su interrupción. Variantes del *friend-shoring*, como el *near-shoring* y el *power-shoring*, ofrecen opciones políticas prometedoras para fortalecer las relaciones UE-ALC.

América Latina y el Caribe ofrece ventajas significativas en cuanto a proximidad, costes, afinidad política, matrices de energía limpias y un potencial considerable para el desarrollo de energías renovables. Sin embargo, la región debe abordar desafíos importantes para atraer inversiones de la UE, especialmente en lo que respecta a la estabilidad jurídica, la reducción de la burocracia y el cumplimiento de los compromisos medioambientales.

## 4. Conclusiones

Las relaciones UE-ALC requieren un enfoque pragmático. A pesar de las diferencias económicas y de otras asimetrías que reflejan sus distintas realidades, el potencial de beneficio mutuo es enorme, lo

---

<sup>16</sup> *Friend-shoring* es una tendencia de regionalización del comercio y relocalización de partes de las cadenas de producción hacia economías aliadas y estables. El concepto surgió durante la pandemia como respuesta a la vulnerabilidad y elevada fragilidad de las cadenas de suministros globales. Se basa en la filosofía de que los países que cuentan con una serie de valores comunes con respecto al comercio internacional y al comportamiento económico deben comerciar y beneficiarse mutuamente. Este enfoque tiene como objetivo establecer múltiples fuentes de suministro, evitando la dependencia excesiva de bienes indispensables de un número limitado de países, especialmente de aquellos con puntos de vista diferentes o tensiones geopolíticas.

cual supone un fuerte incentivo para alcanzar acuerdos bilaterales, subregionales y birregionales. Los fuertes impactos generados por la pandemia de COVID-19, especialmente en ALC (donde los niveles de pobreza se redujeron en 12 años y la pobreza extrema en 20 años, según la CEPAL), así como las interrupciones mundiales causadas por la invasión de Rusia en Ucrania, siendo la UE la principal parte afectada (violaciones de la Carta de las Naciones Unidas, ataques a la población civil, interrupciones en las cadenas de suministros y subida de los precios de la energía y de la alimentación), presentan oportunidades a ambos lados del Atlántico para la cooperación con base en sus valores compartidos e intereses legítimos.

Estos valores e intereses compartidos representan el 25% del PIB mundial, un tercio de los países miembros de la ONU y casi la mitad de los miembros del G20. Han sido decisivos para alcanzar acuerdos multilaterales claves, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba y el Acuerdo de París. La presidencia española del Consejo de la UE durante la segunda mitad de 2023, junto al papel central de Portugal en las relaciones UE-ALC, ofrecen una valiosa oportunidad para avanzar en una agenda común centrada en las transiciones socioeconómica, ecológica y digital. Esta agenda se alinea perfectamente con iniciativas como la Red de Biodiversidades del Banco de Desarrollo de América Latina y con el proyecto BELLA (Conectando Europa con América Latina), que aborda las necesidades de interconexión a largo plazo entre las comunidades educativas y de investigación de Europa y América Latina.

Reconocer las diferencias entre ambos bloques regionales requiere de un diálogo genuino que evite posturas paternalistas y aborde las necesidades de todas las partes implicadas para avanzar en la cooperación a través de acciones concretas y del diseño de políticas inclusivas. En este sentido, ya se han dado importantes avances que constituyen una base sólida sobre la que seguir construyendo. No obstante, uno de los retos inevitables es el de contrarrestar la influencia de países con intereses en ALC que no están en línea con los valores de la UE. Mejorar la visibilidad de las relaciones UE-ALC y los valores compartidos que las sustentan requiere nuevos enfoques para su divulgación. El mundo necesita una alianza estratégica UE-ALC que promueva sociedades más justas y contrarreste agendas que no prioricen el bien común.

Con intereses comunes, valores compartidos y una larga experiencia en cuestiones políticas, institucionales, de cooperación al desarrollo, económicas y financieras, los líderes de la UE y ALC cuentan con las capacidades para activar las relaciones en base al concepto de autonomía estratégica abierta. Este enfoque permitiría a ambas regiones evitar enzarzarse en dinámicas o discursos bipolares de una nueva Guerra fría, lo cual no beneficiaría a ninguna de las partes. La autonomía estratégica abierta supone la capacidad de establecer e implementar sus propias normas en cuestiones delicadas como energía, asuntos sociales y gobernanza digital, al tiempo que promueve la cooperación con terceros países, el regionalismo y la integración regional y contribuye al multilateralismo.

Además, la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos genera un contexto de inseguridad geopolítica, lo cual conlleva una reconfiguración de las alianzas internacionales y fuerza tanto a la UE como a Latinoamérica a reajustar su red de socios de confianza. En este sentido, este nuevo panorama obliga a ambas regiones a estrechar sus lazos en busca de representación propia en un contexto geopolítico que tiende hacia la inestabilidad y el multilateralismo.

Asimismo, implica el desarrollo de la cooperación en línea con objetivos políticos tales como la promoción de la democracia, la paz o la reducción de las desigualdades, frente a enfoques dirigidos exclusivamente por cuestiones económicas o tecnocráticas. También destaca la importancia geopolítica de los acuerdos comerciales como estrategia de diversificación (Sanahuja, 2023).

## Referencias bibliográficas

- ARBACHE, J. (2022a). “¿Una nueva geografía de las inversiones?”. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2022/10/nueva-geografia-de-las-inversiones/>
- (2022b). “Powershoring.” <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2022/11/powershoring/>
- BORRELL, J. (2022). “Intervention of the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Josep Borrell, at the Third Meeting of CELAC-EU Ministers of Foreign Affairs” 27 October. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/%E2%80%9Croad-2023%E2%80%9D-paving-way-towards-european-union-latin-america-stronger-partnership\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/%E2%80%9Croad-2023%E2%80%9D-paving-way-towards-european-union-latin-america-stronger-partnership_en)
- COMISIÓN EUROPEA (2022a). “Negotiations and agreements”. [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en)
- (2022b). “The Americas and the Caribbean Regional Multiannual Indicative Programme 2021-2027”. [https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/americas-and-caribbean\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/americas-and-caribbean_en)
- (2023). Global Gateway: EU, Latin America and Caribbean partners launch in Colombia the EU-LAC Digital Alliance. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/global-gateway-eu-latin-america-and-caribbean-partners-launch-colombia-eu-lac-digital-alliance>
- DOMÍNGUEZ, R. (2023). “Perceptions of the European Union in Latin America”, *Documentos de trabajo* 76, Madrid, Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT76es>
- DOURADO, L. (2021). “China – Latin America and the Caribbean Relations: visits by state leaders from 1949-2020”. [https://www.researchgate.net/publication/349668487\\_China\\_-\\_Latin\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_Relations\\_Visits\\_by\\_State\\_Leaders\\_from\\_1949\\_to\\_2020](https://www.researchgate.net/publication/349668487_China_-_Latin_America_and_the_Caribbean_Relations_Visits_by_State_Leaders_from_1949_to_2020)
- EUROSOCIAL (2017). “PROGRAMA EUROsociAL+ Dossier de Presentación”. [https://eurosocial.eu/files/2017-09/Dossier%20Presentacion%20EUROSociAL\\_ES.pdf](https://eurosocial.eu/files/2017-09/Dossier%20Presentacion%20EUROSociAL_ES.pdf)
- EXIL, S. (2023). “Desacuerdos sobre la guerra en Ucrania definen el pulso del primer día de la Cumbre UE-Celac”, *France24* (18/07/2023). <https://www.france24.com/es/europa/20230718-divergencias-sobre-la-guerra-en-ucrania-marcaron-el-pulso-del-primer-d%C3%ADa-de-la-cumbre-ue-celac>
- FIERRO, L. (2022). “Economic relations between the European Union and Latin America and the Caribbean.” EU-LAC *Policy Brief* No. 3. EU-LAC Foundation & Institut des Amériques. <https://eulacfoundation.org/en/economic-relations-between-european-union-and-latin-america-and-caribbean>
- GAYA, R. (2022). “EU-LAC Trade in Services”. Presented at the CEPAL Conference, Trade in Services between the EU and Latin America and the Caribbean. <https://www.cepal.org/es/eventos/comercio-servicios-la-ue-america-latina-caribe>
- JUNG ALTROGGE, T. (2021). “A new cycle in Euro-Latin American cooperation: shared values and interests”. *Documentos de trabajo* 47, Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/un-nuevo-ciclo-en-la-cooperacion-eurolatinoamericana-valores-compartidos-e-intereses/>
- LATINOBARÓMETRO (2023). *Latinobarómetro Report 2023*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org>
- MALAMUD, C., RUIZ, J. Y TALVI, E. (eds.) (2023). “Why Does Latin America Matter?”, *Report No. 32, June, Real Instituto Elcano*. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/informe-elcano-32-por-que-importa-america-latina.pdf>
- MUÑOZ DE URQUIZA, M. (1989). “Europe – Latin America relations following Spain’s integration into the European Community”. *Revista Española de Investigaciones Socioeconómicas*, No. 45. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO8989330041A>
- POLI, F. (2020). *The role of regional development banks in Latin America in the post-COVID-19 world*. ARI 126 Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-papel-de-los-bancos-regionales-de-desarrollo-en-america-latina-en-el-mundo-post-covid-19/>
- RODRÍGUEZ PINZÓN, É.; MILA-MALDONADO, A. Y GARCÍA-MAYORAL, Á. (2024). “América Latina ante el conflicto en Gaza: a un año del 7 de octubre”, *Documentos de trabajo* nº 99 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/10/DT\\_FC\\_99.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/10/DT_FC_99.pdf)

- ROY, D. (2022). “China’s growing influence in Latin America”. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>
- SANAHUJA, J. A. (2023). “Despolitización y reconstrucción de consensos: iniciativas para el retorno del regionalismo y la integración en América Latina”, en *América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional. Informe anual 2023-2024*”, Madrid, Fundación Carolina. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Anual-FC-2023-2024\\_web.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Anual-FC-2023-2024_web.pdf)
- (2023). “Ahead of the EU-CELAC summit: The renewed logic of relations between the EU and Latin America and the Caribbean”. Blog *Iberoamérica Global*. Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/ante-la-cumbre-ue-celac-bruselas-julio-de-2023-la-logica-renovada-de-las-relaciones-entre-la-ue-y-america-latina-y-el-caribe-2/>

## APÉNDICE A

### Clasificación UE como socio comercial de los países LAC

País	Exportaciones a la UE		Importaciones de la UE	
	2001	2023	2001	2023
Argentina	2	2	2	3
Bolivia	5	8	4	3
Brasil	1	2	1	2
Chile	1	3	1	3
Colombia	2	2	2	3
Costa Rica	2	2	2	3
Ecuador	2	3	3	3
El Salvador	6	6	3	5
Guatemala	5	4	3	4
Guyana	2	1	3	4
Haití	2	2	5	2
Honduras	2	2	3	4
Jamaica	2	2	3	3
México	2	2	2	3
Nicaragua	2	6	6	7
Panamá	2	3	2	2
Paraguay	4	4	4	5
Perú	1	3	2	3
R. Dominicana	2	2	3	3
Surinam	2	1	1	2
Trinidad y Tobago	2	2	2	2
Uruguay	2	3	3	3

Fuente: Centro de comercio internacional, *Trademaps*.



Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8, 4ª planta  
28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

Global Policy Center, IE University  
Paseo de la Castellana, 259E, IE Tower  
28046, Madrid - España  
[www.ie.edu/gpc/](http://www.ie.edu/gpc/)  
[globalpolicycenter@ie.edu](mailto:globalpolicycenter@ie.edu)

Fundación Carolina / IE University, junio 2025  
ISSN-e: 1885-9119  
<https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFCIE>

Cómo citar:

Ríos Méndez, G. y Rodríguez Pinzón, É. (2025): “Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: fortaleciendo una alianza estratégica”, *Documentos de trabajo* nº especial, Madrid, Fundación Carolina/IE

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publican.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

