



La UE y América Latina: convergencias y divergencias



**Carla Hobbs, Ángel Melguizo, Víctor
Muñoz, José Ignacio Torreblanca***
European Council on Foreign Relations (ECFR)

Al cooperar en la transición digital y ecológica justa, la UE y ALC podrían establecer una asociación más sostenible, orientada al largo plazo y centrada en los derechos humanos, la cual permita a ambas partes acometer retos y objetivos comunes.

Introducción

En un momento en el que la UE está lidiando con un nuevo orden mundial multipolar donde el multilateralismo, la estabilidad económica y la democracia están retrocediendo, los socios potenciales como América Latina y el Caribe (ALC)² adquieren mayor importancia. La región, ignorada durante mucho tiempo por la UE, tiene en común con esta última muchos retos, valores y prioridades parecidos, sobre todo en lo que respecta a acelerar su transición digital y ecológica de manera socialmente inclusiva. La UE podría encontrar en ALC una inestimable aliada para cooperar a nivel regional, subregional y bilateral, no solo

* Carla Hobbs es subdirectora del programa European Power, ECFR; Ángel Melguizo es Visiting Fellow de ECFR, socio de Argia Consulting; Víctor Muñoz es Visiting Fellow de ECFR, socio de Argia Consulting; José Ignacio Torreblanca es director de la oficina de ECFR Madrid.

1. "Publicado por primera vez en inglés por el EU Institute for Security Studies (© EUISS julio 2023). Traducido con permiso. El EUISS no es responsable de la exactitud de la traducción".

2. América Latina y el Caribe comprende 33 países de América del Sur, América Central, México y el Caribe.

en ambas transiciones, sino de modo más general en el mantenimiento del orden multilateral basado en normas.

Sin embargo, la UE no debe esperar un regreso a la región sin contratiempos. Otros actores, como China y Rusia, han llenado el vacío durante los años de abandono e indiferencia de la UE —algunos con los recursos y la visión estratégica que a esta le han faltado—, mientras que la región, por su parte, ha desarrollado su propia agenda soberana. Para que la UE sea considerada un socio valioso, debe hacer una oferta política, económica y social competitiva a la región. En este documento se analizan los retos comunes a los que se enfrentan la UE y ALC, las necesidades específicas de cada región y cómo ambas pueden cooperar en el disputado entorno internacional actual.

Los retos mundiales comunes

América Latina y la UE se enfrentan a tres retos comunes. El primero es el continuo debilitamiento del sistema multilateral y sus instituciones. Como quedó patente durante la pandemia de COVID-19, el sistema multilateral se enfrenta a unas enormes dificultades para proporcionar bienes públicos

globales, incluso uno tan esencial e indiscutible como la asistencia sanitaria. Tampoco ha logrado impedir la proliferación de las sanciones unilaterales, resolver las disputas comerciales o defender la seguridad y principios básicos del derecho internacional como la integridad territorial, tal como se ha visto en la guerra de Ucrania³.

El segundo es la fragmentación de la globalización y el auge del proteccionismo económico. La recuperación económica tras la COVID-19 se ha orientado en gran medida hacia el refuerzo de la seguridad, tanto económica como militar, para limitar o reducir las interdependencias mediante prácticas como la deslocalización cercana (*near-shoring*) o a países afines (*friend-shoring*)⁴. En la UE, esos objetivos se conocen como “autonomía estratégica” o “soberanía europea”. En China, Pekín aboga por un modelo de “doble circulación” y la desvinculación económica de Occidente. En Estados Unidos, el programa “*Build Back Better*” (“Reconstruir Mejor”) se acompaña del decreto “*Buy American*” —por el que se da prioridad a la compra de productos estadounidenses— y la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés), que emplea

3. Véase un análisis de cómo la rivalidad entre las grandes potencias está instrumentalizando las interdependencias globales en Leonard, M. (ed.), *The Power Atlas: Seven battlegrounds of a networked economy*, ECFR, 2021 y Leonard, M. (ed.) *Connectivity Wars: How migration, trade and finance are the geo-economic battlegrounds of the future*, ECFR, 2016.

4. Véase Ahn, J., Habib, A., Malacrino, D. y Presbitero, A., “*Fragmenting foreign direct investment hits emerging economies hardest*”, *Blog del FMI*, 5 de abril de 2023.

grandes subvenciones económicas para incentivar la inversión local con el fin de acelerar su transición ecológica. Por último, se basa en el crecimiento ecológico y digital e incluye el establecimiento de la producción dentro del territorio, con lo que se aspira a generar nuevas oportunidades de bienestar. Sin embargo, este objetivo de fragmentación e inversión directa extranjera impulsada por medios políticos corre el riesgo de reducir la diversificación y aumentar las vulnerabilidades a las perturbaciones macroeconómicas.

Entretanto, las tensiones entre Estados Unidos y China siguen repercutiendo en los mercados, sobre todo en el ámbito de la tecnología, en forma de sanciones y controles a la exportación, lo que genera una mayor incertidumbre sobre el futuro de la economía mundial. Al mismo tiempo, peligra la integridad de las cadenas de suministro mundiales, sigue habiendo cuellos de botella en el transporte y la producción —por ejemplo, en el sector de los semiconductores y las materias primas críticas— y no existen certezas respecto al cumplimiento de los acuerdos o normas comerciales.

El tercer reto común deriva de la fragilidad de los procesos políticos nacionales. El mundo ha

experimentado un importante retroceso democrático en los últimos diecisiete años que afecta tanto a la cantidad como a la calidad de las democracias liberales existentes o en ciernes⁵. La inestabilidad política, la volatilidad electoral, la debilidad de las instituciones políticas y de los medios y una creciente desconfianza en el Estado son ahora la norma, y ALC y la UE no están en absoluto exentas de esta tendencia⁶. El debilitamiento de las democracias se traduce en un orden multilateral basado en normas donde la cooperación entre regiones y dentro de ellas es mucho más difícil.

La UE: necesidades y posibilidades

La guerra de Ucrania ha llevado a la UE a emprender un proceso de transformación estratégica y a reforzar aún más su autonomía estratégica⁷. Las declaraciones del canciller Olaf Scholz respecto a que el mundo se enfrenta a un *Zeitenwende* —traducido como punto de inflexión histórico— exigen centrarse de nuevo en todas las regiones para evaluar cómo podría cada una de ellas mejorar la autonomía estratégica de la UE, definida como “la capacidad de la UE para actuar de forma autónoma —es decir, sin depender de otros países— en ámbitos normativos de importancia

5. Freedom House, “Marking 50 years in the struggle for democracy”, *Freedom in the World*, 2023.

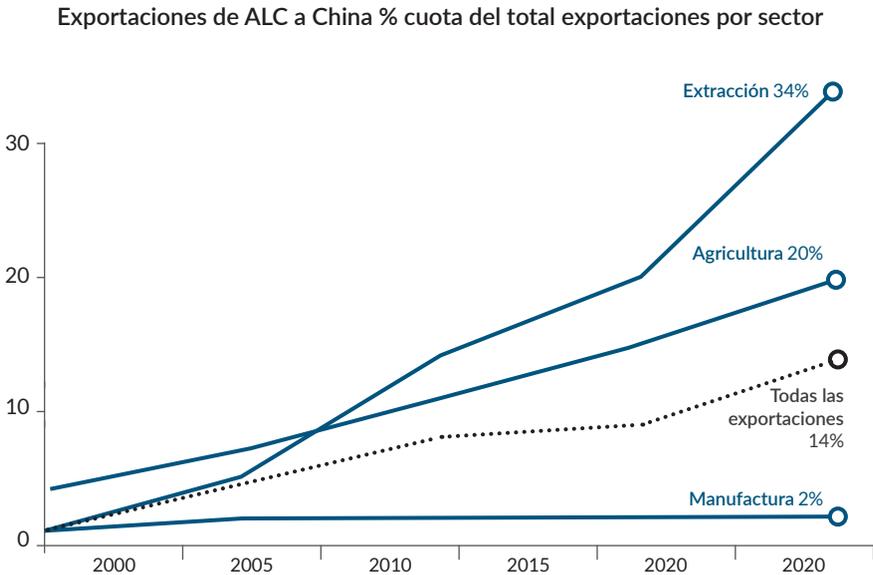
6. Granés, C., “La maldición latinoamericana”, *Política Exterior*, vol. 36, n.º 210, 2023, pp. 60-79.

7. A propósito de la soberanía europea, véase Leonard, M. y Shapiro J., “Empowering EU Member States with strategic sovereignty”, *ECFR Policy Brief*, junio de 2019.

Gráfico 1

El enfoque extractivo de China

En las exportaciones de ALC a China predominan las materias primas, en vez de los productos manufacturados.



estratégica”⁸ y sostener un orden multilateral basado en normas⁹.

Tanto la transición ecológica como la digital —estrechamente ligadas— son esenciales para fomentar la autonomía estratégica de la UE. Sin embargo, las tensiones geopolíticas están complicando ambas cosas. La guerra de Ucrania no solo ha retrasado la transición energética, sino que la

ha hecho más costosa, además de más urgente¹⁰. A medida que la UE avanza para liberarse de las costosas dependencias asociadas a la economía de los combustibles fósiles —sobre todo las del gas ruso—, esta debe asegurarse de que sus transiciones ecológica y digital no den lugar a una mayor dependencia de China y Estados Unidos. Sin embargo, la UE carece de las tecnologías críticas para culminar su

8. Véase la definición completa de “autonomía estratégica” de la UE en “EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity”, julio de 2022.

9. Declaración política de Olaf Scholz, canciller de la República Federal de Alemania y miembro del Bundestag alemán, 27 de febrero de 2022.

10. Véase Dennison, S. y Zerka, P., “Tracking Europe’s energy security: Four lessons from the EU’s new energy deals”, ECFR Commentary, 24 de noviembre de 2022.

transición energética, incluidas las de baterías, hidrógeno y turbinas eólicas¹¹. Faltan asimismo las tecnologías críticas para llevar a cabo la transición digital de los semiconductores a los cables submarinos¹². Por último, Europa también carece de las materias primas críticas para ambas transiciones, y depende de los suministros de unos pocos países, en particular de China, que provee el 98% de sus tierras raras y el 66% de sus materias primas críticas¹³.

Esto no solo obliga a la UE a avanzar en su agenda de industrialización ecológica y digital, sino también a buscar nuevos socios: América Latina, con sus inmensos recursos naturales,

es sin duda uno muy atractivo. La región ya es un productor consolidado de varios minerales críticos para las tecnologías de energía limpia y tiene la capacidad de ampliar la producción en varios sectores¹⁴. Esto no ha pasado desapercibido para actores como las empresas chinas que, como indica el gráfico anterior, han incrementado considerablemente sus inversiones en la extracción y el procesamiento de minerales críticos en ALC en las dos últimas décadas, sobre todo de litio y níquel¹⁵.

No cabe duda de que la UE llega tarde¹⁶. Inmersa en su propia crisis económica, agravada por la COVID-19,

11. La transición mundial a las energías renovables exigirá el despliegue general de tecnologías de almacenamiento en baterías, y se espera que las de iones de litio (Li-ion) desempeñen un papel importante. En la actualidad, la mayor parte de la cadena de suministro mundial de Li-ion está en manos de empresas chinas. Sin embargo, según un informe de la organización de defensa del medio ambiente Transport & Environment, la UE está en vías de producir suficientes celdas de batería de iones de litio para satisfacer la demanda y desplazar a China de las cadenas de suministro para 2027. No obstante, existe el riesgo de que sus planes se vean frustrados por las subvenciones estadounidenses a la fabricación de baterías a través de la Ley de Reducción de la Inflación (IRA), lo que podría llevar a las empresas europeas a la deslocalización. Según el informe, más de dos tercios (el 68%) de la producción de baterías de iones de litio prevista en Europa corre el peligro de sufrir retrasos, reducciones o cancelaciones. Véase Transport & Energy, "Two-thirds of European battery production at risk – analysis", marzo de 2023.

12. Hoy en día, casi el 80% de los proveedores de las empresas europeas que operan en el sector de los semiconductores se ubican fuera de la UE. La cuota de la UE en la capacidad de producción mundial es inferior al 10%. Fue en estas circunstancias cuando se formuló la Ley Europea de Chips, cuyo fin es asegurar el suministro de semiconductores de la UE mediante el impulso de la producción nacional en un contexto de escasez mundial. Véase Parlamento Europeo, "Chips Act – the EU's plan to overcome semiconductor shortage", febrero de 2023.

13. Se calcula que para 2030 la UE necesitará una cantidad hasta dieciocho veces mayor de litio y cinco veces más cobalto solo para el almacenamiento de energía y las baterías de los coches eléctricos. Véase Comisión Europea, "La Comisión anuncia acciones dirigidas a lograr una mayor seguridad y sostenibilidad del suministro de materias primas en Europa", 3 de septiembre de 2020. Véase Euronews, "Europe in race to secure raw materials critical for energy transition", 8 de marzo de 2023.

14. La región posee más de la mitad de las reservas mundiales de litio, produce el 40% del cobre del mundo y tiene un considerable potencial en el grafito y otras tierras raras. Véase Bernal, A. et al., "Latin America's opportunity in critical minerals for the clean energy transition", IEA.

15. En enero de 2023, tras haber rescindido un contrato con una empresa alemana, el Gobierno boliviano eligió a un consorcio chino para ayudarle a explotar las mayores reservas de litio del mundo, situadas en sus emblemáticos salares. El expresidente boliviano Evo Morales alabó el acuerdo y afirmó que la oferta china no conllevaba "ninguna condición". Véase "Bolivia taps Chinese battery giant CATL to help develop lithium riches", Reuters, 20 de enero de 2023. Véase también Adler, A. y Ryan, H., "An opportunity to address China's growing influence over Latin America's mineral resources", Lawfare, 8 de junio de 2022.

16. Los autores han tratado este tema más a fondo en Hobbs, C., y Torreblanca, J. I., "La Alianza Digital UE-ALC: Cómo hacer que Europa vuelva a escena", ECFR Policy Brief, octubre de 2022.

y distraída por otros problemas acuciantes¹⁷, la UE ha prestado una atención desigual e intermitente a la región, en especial en la última década. El presupuesto de la UE para 2021-2027 redujo la financiación para América Latina y el Caribe en un 14%, ya que el bloque desplazó su atención hacia África y Oriente Próximo¹⁸. La promesa de una asociación estratégica formulada en la cumbre de Río de 1999¹⁹ no solo no se ha materializado, sino que ha sido completamente eclipsada por la pujante presencia comercial e inversora de China²⁰, la de Rusia —aunque menor, pero aun así importante en los aspectos políticos— y, por supuesto, la de Estados Unidos.

De hecho, aunque el valor del comercio de la región con la UE creció de 185.000 a 225.400 millones de euros en 2018, el comercio con China se decuplicó en ese mismo periodo. Veintiún países de la región son en la actualidad miembros de la Iniciativa

de la Franja y la Ruta de China (*Belt and Road Initiative*), mientras que las negociaciones comerciales de la UE con el Mercosur siguen estancadas. Pekín calcula que, para 2025, el valor del comercio y la inversión chinas con América del Sur ascenderá, respectivamente, a 500.000 y a 250.000 millones de dólares.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Josep Borrell se lamentó de este hecho y subrayó la necesidad de que la UE reactive su cooperación con América Latina y el Caribe²¹. El Alto Representante ha declarado que **“si queremos ser influyentes en el mundo, ser una potencia geopolítica y un actor global, debemos estar más presentes en América Latina, donde hay una población joven y potenciales económicos extraordinarios”**²².

Además, dada la sintonía entre las dos regiones en materia de valores, derechos y preferencias por el

17. El Alto Representante, Josep Borrell, admitió que “no hemos tenido la relación con América Latina que deberíamos haber tenido”, y lo atribuyó a unas “mayores urgencias en Europa procedentes de otros frentes”. Véase Borrell, J., “Por qué Europa y América Latina se necesitan mutuamente”, EEAS, 30 de noviembre de 2022.

18. Jung Altrogge, T., “A new cycle in Euro-Latin American cooperation: shared values and interests”, Documentos de Trabajo, Fundación Carolina, 37/EN 2021.

19. En la Declaración de Río de Janeiro firmada tras la Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Río en junio de 1999, ambas partes se comprometieron a “fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas”. Declaración de la Cumbre UE-ALC, Río de Janeiro, 28-29 de junio de 1999.

20. Véase “La Alianza Digital UE-ALC: Cómo hacer que Europa vuelva a escena”, op. cit.

21. En este contexto, el 7 de junio de 2023, el alto representante y la Comisión Europea adoptaron una “Nueva Agenda para las Relaciones de la UE con América Latina y el Caribe”, que tiene por objeto “reconfigurar y renovar las relaciones entre ambas regiones”. Formula una serie de propuestas en los siguientes ámbitos: “una asociación política renovada; un refuerzo de la agenda comercial común; ejecución de la estrategia de inversión de Global Gateway para acelerar una transición ecológica y digital justa y combatir las desigualdades; suma de fuerzas en pro de la justicia, la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; colaboración para promover la paz y la seguridad, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la ayuda humanitaria; y la creación de una asociación interpersonal dinámica”. Véase Comisión Europea, “Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, comunicado de prensa, 8 de junio de 2023.

22. Borrell, J., “Borrell visita América Latina: es hora de reactivar la cooperación”, EEAS, 7 de noviembre de 2021.

desarrollo sostenible e inclusivo, el multilateralismo fuerte y el orden basado en normas, son aliadas naturales en la escena mundial.

Dada la sintonía entre ALC y la UE en materia de valores, derechos y preferencias por el desarrollo sostenible e inclusivo, el multilateralismo fuerte y el orden basado en normas, son aliadas naturales en la escena mundial.

En julio de 2023, la UE invitó a los dirigentes de ALC a una cumbre en Bruselas durante la presidencia española de la UE, con el objetivo de revitalizar la relación. La puesta en marcha de la Alianza Digital UE-ALC en Bogotá en marzo de 2023 fue también un paso en la dirección correcta²³, como lo fueron los viajes de varios altos funcionarios de la UE y los Estados miembros, entre ellos el realizado a Argentina por Ursula von der Leyen y Margrethe Vestager, presidenta y vicepresidenta de la Comisión Europea, respectivamente,

y del canciller alemán, Olaf Scholz. Sin embargo, después de varios años de abandono, la vuelta de la UE a la región podría no ser recibida con los brazos abiertos, sobre todo si su premisa es la necesidad de recabar apoyos en el contexto de la guerra en Ucrania y además se percibe como un mero intento de reforzar la autonomía estratégica de la UE.

América Latina y el Caribe: retos y aspiraciones

El fortalecimiento de los lazos con la UE es una gran oportunidad estratégica para la región ALC. Desde el punto de vista geopolítico, esto le permitiría compensar su dependencia de Estados Unidos y China —y, en parte, de Rusia— sin perder autonomía. De hecho, un acercamiento permitiría que ambas regiones se asociaran para sostener un orden multilateral basado en normas, con unas instituciones de gobernanza mundial eficaces e intercambios comerciales ajenos a la dinámica de competencia geopolítica, lo que a su vez potenciaría la autonomía y la soberanía de ALC.

También existe una sólida lógica económica, política y social. ALC fue, a nivel mundial, la

23. *La Alianza Digital UE-ALC se puso en marcha en Bogotá el 14 de marzo. Véase Comisión Europea, "Global Gateway: los socios de la UE, América Latina y el Caribe ponen en marcha en Colombia la Alianza Digital UE-ALC", comunicado de prensa, 16 de marzo de 2023.*

región más afectada en términos socioeconómicos por la pandemia de COVID-19²⁴, y registró un descenso del PIB del 6,9% en su primer año, así como un aumento del 34% en los niveles de pobreza²⁵. También es la segunda región más desigual del mundo, presa de la trampa de “alta desigualdad y bajo crecimiento”²⁶, marcada por la falta de productividad, la ausencia de inversión extranjera en complementariedad con el escaso ahorro nacional y la excesiva dependencia en materias primas²⁷. De hecho, la afluencia de inversión extranjera directa (IED) en 2021 representó solo el 9% del total mundial, alrededor de 1,6 billones de dólares en 2021. Entretanto, en la última década, la tasa de crecimiento anual media de la región ha sido de solo el 0,9%²⁸.

Estos resultados son aún peores que en la “década perdida” de la región, la de 1980. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima un crecimiento medio del 1,3%, y advierte de que “estas tasas

mediocres de crecimiento contribuirán poco a la creación de empleo, como tampoco permitirán a los gobiernos crear el espacio fiscal que necesitan para mantener los gastos sociales y las transferencias, invertir en educación y crear un buen entorno para absorber los crecientes flujos migratorios”. En consecuencia, afirma la CEPAL, “la región se enfrenta al riesgo de experimentar episodios de malestar social junto a una creciente marea migratoria”²⁹.

En el plano político, la última ola electoral de la región proporcionó a los dirigentes el capital político necesario para impulsar ambiciosas agendas sociales, aunque con la salvedad de que deben hacer frente a congresos divididos. En los últimos años, las elecciones en Colombia, Brasil, México y Chile han dado lugar a unos congresos profundamente divididos en una región cuya tasa de polarización política es la que más rápido ha crecido en el mundo en los últimos veinte años³⁰. A medida que los países de ALC aprovechan las revoluciones ecológica y digital, será vital para ellos asegurar

24. Organización Panamericana de la Salud, “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, CEPAL 2021; Gaviria, A. y Ramos, G., “Coordinación regional para reforzar la preparación ante la pandemia, el acceso a las vacunas y la aplicación efectiva de los planes de despliegue de vacunas”, Comisión COVID-19 de The Lancet: Grupo de trabajo regional: América Latina y el Caribe, noviembre de 2021.

25. CEPALSTAT, “Principales cifras de América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2022.

26. PNUD, “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”, Informe Regional de Desarrollo Humano 2021.

27. Véase Melguizo, A. y Muñoz, V., “Tiempo para valientes: América Latina vista desde D.C.”, Crónica, 24 de abril de 2023.

28. Véase Salazar-Xirinachs, J. M., “En 2023 el crecimiento será más lento en América Latina y el Caribe: así es como se puede revertir el ciclo”, CEPAL, 29 de marzo de 2023.

29. Aunque la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe aumentó en 2021 tras disminuir significativamente el año anterior debido al brote de COVID-19, no recuperó los niveles prepandémicos. Véase CEPAL, “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe aumentó un 55,2% en 2022”, 2022.

30. Véase PNUD, “Conmigo o en mi contra: La intensificación de la polarización política en América Latina y el Caribe”, marzo de 2023.

que estos procesos ayuden a reducir las desigualdades, o de lo contrario se arriesgarán a agravar la crisis de legitimidad que afecta a sus sistemas políticos³¹.

El programa Global Gateway de la UE es una iniciativa potencialmente significativa para la región, que en la actualidad está financiando proyectos en cinco ámbitos: tecnologías digitales, clima y energía, transporte, salud y educación e investigación.

Europa podría ayudar a América Latina a superar sus problemas, los nuevos y los tradicionales, al apoyarla en el desarrollo de una economía basada en el comercio de bienes y servicios como la de energías renovables, en especial entre la UE y ALC, y a liderar una transición ecológica y digital ajustada a su agenda social. La región no puede

desaprovechar esta oportunidad³².

Sin embargo, el reflotamiento de la relación entre la UE y ALC no está exento de sus propias dificultades. Los recursos y herramientas de financiación e inversión de la UE son limitados, dado que muchos países no pueden optar a ayudas de cooperación para el desarrollo debido a su estatus de renta media (una cuestión que parece haber perdido cierto impulso tras las iniciativas de “Desarrollo en Transición” lideradas por la UE, la OCDE y la CEPAL)³³. Entretanto, la inestabilidad política y regulatoria de América Latina y el Caribe está desanimando a los inversores privados europeos. Por ello, la región está atrapada en la trampa de ser “demasiado rica” para atraer los fondos de desarrollo y “demasiado pobre”, desigual y volátil para atraer las inversiones destinadas a otras regiones.

La UE está intentando encontrar modos de proporcionar los recursos para revitalizar la relación, en especial mediante la modernización de los acuerdos comerciales y asociativos existentes³⁴. También está tratando de ratificar el acuerdo del Mercosur, cuyas negociaciones se han estancado una vez más cuando, después de veinte

31. O’Neil, S., “Perder y ganar con la globalización”, *Política Exterior*, vol. 36, n.º 210, 2023, pp. 50-59.

32. Ploger, I., “The reindustrialization of Latin America: Are we going to lose this opportunity again?”, *Latin Trade*, 26 de mayo de 2021.

33. OCDE, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y Unión Europea, Latin American Economic Outlook 2019: Development in transition*, 2019.

34. El objetivo que se ha marcado el Alto Representante, Josep Borrell, es modernizar los acuerdos existentes con México y Chile, firmar el acuerdo post-Cotonou con la comunidad africana, caribeña y del Pacífico, ratificar el acuerdo de asociación con los países de América Central y concluir el acuerdo entre la UE y el Mercosur. Véase Borrell, J., “Por qué Europa y América Latina se necesitan mutuamente”, *op. cit.*

años, estaban a punto de concluir, debido a una coalición de partidos ecologistas europeos y asociaciones de agricultores que se oponen a él por motivos medioambientales y las preocupaciones que suscitan las importaciones de carne. Mientras, los probables efectos del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) en las exportaciones de la región a la UE son un motivo de preocupación inminente para ALC, ya que podrían revertir las ganancias comerciales del Mercosur y otros acuerdos comerciales y asociativos³⁵.

El programa Global Gateway de la UE es una iniciativa potencialmente significativa para la región³⁶, que en la actualidad está financiando proyectos en cinco ámbitos: tecnologías digitales, clima y energía, transporte, salud y educación e investigación³⁷. El programa está financiando proyectos como la ampliación del cable submarino BELLA, cuyo objetivo es conectar a las instituciones de educación superior de

ambas regiones, o el sistema de satélites Copernicus, destinado a proporcionar datos para combatir la deforestación y otras amenazas medioambientales. Se anunciaron además otros 10.000 millones de euros de financiación en el marco del viaje de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, a Argentina, Brasil, Chile y México en junio de 2023³⁸. La Agenda de Inversiones de Global Gateway UE-ALC (AIGG) se presentó en la cumbre de la UE y la CELAC en Bruselas en julio³⁹. Mientras, China ya está realizando una fuerte inversión en el sector económico ecológico y digital de la región⁴⁰.

La Agenda de Inversiones de la UE en América Latina y el Caribe trata de identificar “oportunidades de inversión ecológica y digital justas en América Latina y el Caribe, que se beneficiará del entorno abierto derivado de los acuerdos comerciales y de inversión, lo que contribuirá a que se alcancen los objetivos de desarrollo sostenible”⁴¹. La agenda,

35. Según un informe del Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), el MAFC podría tener un importante impacto en el comercio agrícola y alimentario de América Latina y el Caribe. Podría aumentar los costes de producción para los exportadores y restar competitividad a sus productos en el mercado de la UE, lo que podría provocar una disminución de las exportaciones y los ingresos de los agricultores y productores latinoamericanos. Véase Green Initiative, “Latin American food exporters worried about impacts of EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism on agricultural and food trade”, 15 de marzo de 2023.

36. A propósito de cómo la UE puede aprovechar mejor el Global Gateway en ALC, véase Melguizo, Á. y Torreblanca, J. I., “Digital diplomacy: How to unlock the Global Gateway’s potential in Latin America and the Caribbean”, ECFR, 22 de mayo de 2023.

37. Véase una lista de proyectos en curso en Comisión Europea, *Global Gateway*, marzo de 2023.

38. Véase Comisión Europea, “In Brazil, President von der Leyen announces EUR 10 billion of Global Gateway investments in Latin America and the Caribbean”, 13 de junio de 2023.

39. Véase una exhaustiva revisión y crítica del Global Gateway y sus problemas de despliegue y gobernanza en Buhigas Schubert, C. y Costa, O., “Global Gateway: Strategic governance & implementation”, European Parliament Policy Department for External Relations, junio de 2023.

40. Albright, Z., “Latin America and the Caribbean’s relationship with China rebounds with pivot toward green energy, electric vehicle supply chains”, Boston University Global Development Center Blog, 23 de abril de 2023.

41. Comisión Europea, “Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, op. cit.

uno de los principales resultados de la cumbre UE-CELAC, busca “impulsar inversiones de calidad para lograr avances en energías renovables e hidrógeno verde, materias primas fundamentales, descarbonización y proyectos de infraestructuras de transporte, conectividad 5G y de último kilómetro, digitalización de los servicios públicos, gestión forestal sostenible, fabricación de productos sanitarios, educación y capacidades, y finanzas sostenibles, con una oferta de inversión positiva y basada en los valores que respete los más altos estándares internacionales”⁴².

¿Cómo avanzar?

Para que la UE y ALC desarrollen una asociación estratégica, deben intensificar su cooperación política, económica y social.

En la realidad política

A pesar de compartir valores y objetivos, la diversidad de América Latina y el Caribe, así como la desigual presencia de la UE en la región hacen difícil, si no imposible, lograr una asociación estratégica birregional ambiciosa. Esto no significa que la UE deba seguir un enfoque diferenciado por principio, sino

que debe ofrecer a la región un amplio paraguas bajo el cual se puedan producir varias conversaciones distintas.

Ante todo, es fundamental que ambas partes entablen una conversación sincera sobre su voluntad de traducir promesas en resultados concretos. ¿Está dispuesta la UE a invertir el capital político necesario para que proyectos como el Mercosur y la profundización en los acuerdos de liberalización comercial existentes con ALC puedan materializarse? ¿Aumentará la UE su menguante presupuesto de cooperación para la región, abogará por ALC en los foros multilaterales y dotará a las iniciativas como el Global Gateway y la Alianza Digital de los recursos adecuados? ¿Crearán América Latina y el Caribe un entorno propicio para las inversiones públicas y privadas de la UE?

Otra conversación clave debe centrarse en cómo sostener el orden multilateral basado en normas y cómo reforzar el papel de la región ALC y sus Estados en los foros e instituciones internacionales. Aunque la inmensa mayoría de la región condenó la invasión rusa de Ucrania⁴³, también ha expresado a las claras su oposición a una economía global donde la

42. Servicio Europeo de Acción Exterior, “A new agenda for relations between the EU and Latin America and the Caribbean”, Factsheet, junio de 2023.

43. Todos los países de América Latina y el Caribe apoyaron la resolución de la Asamblea General de la ONU de marzo de 2022 contra las acciones de Rusia en Ucrania, salvo Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua, que se abstuvieron. El voto de Venezuela no se consideró válido dadas sus deudas con la organización. La resolución fue aprobada con 141 votos a favor, 5 en contra y 35 abstenciones. Véase EEAS, “UN General Assembly demands Russian Federation withdraw all military forces from the territory of Ukraine”, 2 de marzo de 2022.

geopolítica y las sanciones limiten sus oportunidades de crecimiento. Los países de la región no quieren que se los empuje a tomar partido por un bloque, sino que prefieren analizar cada tema por sus propios méritos y luego decidir qué postura secundar y de qué lado ponerse, un enfoque referido como “no alineamiento activo” (*active non-alignment*)⁴⁴. Se trata de una demanda legítima que debe ser escuchada y atendida, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos países de la región están sufriendo las consecuencias de la guerra, ya sea por los ciberataques rusos o las presiones inflacionarias derivadas de la escasez de fertilizantes, grano y otros productos básicos vitales.

La UE debe evitar que su apuesta por la autonomía estratégica sea percibida como un juego de suma cero destinado a garantizar su soberanía y a aumentar su poder internacional a costa de los demás. Para ello, tendrá que plantear la autonomía estratégica como una agenda en común con la región, donde también se valore la capacidad de su

socio para tomar decisiones como medio y como fin último de la relación.

En el ámbito económico

Las economías de ALC, que aún se están recuperando de la pandemia, están sufriendo ahora debido a la guerra en Ucrania y a las sanciones impuestas a Rusia, y además están expuestas a los elevados precios de la energía y los alimentos y al aumento de la inflación y los tipos de interés⁴⁵. En consecuencia, la estrategia de la UE de revitalizar la relación se evaluará en función de su capacidad para fomentar el comercio, la inversión y el empleo. Aunque hayan pasado los tiempos de los grandes acuerdos birregionales de liberalización comercial, la UE no debe ser la causa de que el acuerdo con el Mercosur fracase, en caso de que esto ocurra⁴⁶. Y especialmente si fracasa, será necesario redoblar los esfuerzos para modernizar los acuerdos existentes y, sobre todo, generar programas de fomento de la inversión y el comercio, tanto a nivel interregional como intrarregional.

44. Las polémicas declaraciones del presidente brasileño, Luiz Ignacio Lula da Silva, y del presidente colombiano, Gustavo Petro, sobre la guerra de Ucrania son un buen ejemplo de ello. Véase AP News, “Brazil’s Lula in Portugal amid Ukraine remarks controversy”. Véase también Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C., “La renovada vigencia del no alineamiento activo”, *Política Exterior*, vol. 36, n.º 210, 2023, pp. 70-82. *The Economist* ha calificado las opiniones de la región sobre el orden internacional de “transaccionales”. *The Economist*, “How to survive a superpower split”, 11 April 2023.

45. Adler, G., Chalk, N. e Ivanova, A., “HYPERLINK” <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/01/latin-america-faces-slowing-growth-and-high-inflation-amid-social-tensions> “Latin America faces slowing growth and high inflation amid social tensions”, *Blog del FMI*, 1 de febrero de 2023.

46. Después de veinte años de negociaciones, la UE y el Mercosur alcanzaron un acuerdo en 2019. Sin embargo, este no ha sido ratificado debido a las preocupaciones medioambientales de, sobre todo, los gobiernos alemán y francés. Véase Stender, F., “HYPERLINK” <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/10/11/sitting-waiting-wishing-why-the-mercator-agreement-remains-on-hold/> “Sitting, waiting, wishing: Why the EUMercosur remains on hold”, *Blog de LSE*, 11 de octubre de 2022.

Sin embargo, no está en absoluto garantizado que la UE logre competir con éxito contra China y Estados Unidos, por lo menos si se tiene en cuenta que ambos países poseen los instrumentos y la capacidad de planificación estratégica de los que carece la UE. Si bien las inversiones chinas son sin duda atractivas, intensifican la dependencia de la región e incentivan la reprimarización de sus economías a costa de la fabricación y exportación de bienes y servicios, lo que debilita su autonomía. Para diferenciarse de China y Estados Unidos, la UE debe orientar las inversiones al apoyo del desarrollo sostenible mediante un programa de reindustrialización que incluya servicios y exportaciones de alto valor y un compromiso con los objetivos de equidad.

La calidad normativa y la seguridad jurídica son condiciones necesarias para ello. Como ha señalado la OCDE, cuyos “Indicadores de política y gobernanza regulatoria” (iREG) han trazado al detalle la —deficiente— calidad regulatoria en la región, este es un factor clave que limita su atractivo para la inversión privada⁴⁷. La UE, que ha presentado una gran cantidad de iniciativas para regular la economía digital —entre ellas el Reglamento General de

Protección de Datos (GDPR) y, más recientemente, las leyes de Mercados Digitales (DMA) y Servicios Digitales (DSA)— podría ayudar a modernizar los marcos reglamentarios. Estas normativas, destinadas a fomentar la competencia leal, aportar claridad jurídica a los activos digitales y proteger los derechos de privacidad de los ciudadanos, ya están teniendo sus efectos en la región y, por tanto, ambas partes deberían seguir estudiándolas.

Aunque los programas, presupuestos y garantías de la UE son fundamentales, le corresponderá al sector privado hacer el trabajo pesado. De ahí la importancia del plan de inversión presentado en la Cumbre UE-CELAC, que identifica los sectores prioritarios de interés común y los mecanismos para el establecimiento y la financiación de estas asociaciones público-privadas.

En el ámbito social

Como demuestra la recientemente aprobada Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales, las agendas de valores comunes, aunque no bastan por sí solas, sí proporcionan una plataforma e incentivos para colaborar⁴⁸.

El compromiso de la UE con los

47. Véase OCDE, “OECD indicators of regulatory policy and governance (iREG) for Latin America 2019”, en *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OCDE.

48. Véase XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, “Together towards a just and sustainable Ibero-America”, *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales*, 25 de marzo de 2023.

derechos humanos, la democracia y los valores sociales en todos los ámbitos de su acción exterior debe ayudar a las sociedades de la región a encontrar en la UE el apoyo a sus labores de refuerzo de la protección de los derechos humanos y la buena gobernanza en sus propios países, promover la vuelta a la democracia donde corresponda —como en Venezuela y Nicaragua— y revertir los procesos de desinstitucionalización democrática como los observados en América Central⁴⁹.

Además, la UE puede desempeñar un papel fundamental en el impulso del capital humano en América Latina a través de la capacitación y la educación como complemento a sus paquetes de inversión, y contribuir así a garantizar la sostenibilidad de los procesos productivos y reducir la desigualdad.

Por último, el atractivo y la sostenibilidad de la inversión no solo están ligados al marco regulatorio para las empresas, sino también a las preocupaciones legítimas de la sociedad civil relacionadas con la corrupción, el autoritarismo, la ineficacia del gobierno y, en general, la inclusión social. Apoyar a la sociedad

civil de ALC y colaborar con ella con vistas a promover la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos es una prioridad clave de la UE respecto a la región⁵⁰. Los actores de la sociedad civil deben ser una parte central de este proceso de asociación estratégica, porque son ellos quienes en última instancia exigirán procesos de transformación que aúnen el progreso económico y los valores.

La UE puede desempeñar un papel fundamental en el impulso del capital humano en América Latina a través de la capacitación y la educación como complemento a sus paquetes de inversión, y contribuir así a garantizar la sostenibilidad de los procesos productivos y reducir la desigualdad.

49. Mainwaring y Pérez-Liñán han señalado tres factores que explican el patrón de estancamiento democrático en América Latina: el primero, "actores poderosos que obstaculizan la profundización democrática"; el segundo, "unos deficientes resultados de gobierno que alimentan el descontento y allanan el camino a los populistas autoritarios"; y el tercero, "Estados híbridos que vulneran los derechos de los ciudadanos, no proporcionan seguridad ni servicios públicos de calidad y que son presa de intereses poderosos". Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A., "Why Latin America's democracies are stuck", *Journal of Democracy*, vol. 34, N.º 1, enero de 2023, pp. 156-170.

50. erificio Europeo de Acción Exterior, "Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común", 16 abril de 2019.

Conclusiones

El actual contexto de importantes cambios globales presenta una oportunidad a la UE y ALC para revitalizar una relación que durante mucho tiempo ha estado por debajo de sus posibilidades. Sin embargo, ambas partes tendrán que comprometerse en serio y tomar decisiones difíciles para que esta dé sus frutos. Por un lado, la UE y sus Estados miembros deben esforzarse por llevar a buen término las negociaciones con el Mercosur y ampliar y modernizar la red de acuerdos comerciales y de asociación existentes. También deben aumentar los recursos presupuestarios disponibles para ALC, tanto a nivel comunitario como de los países miembros, y ayudar a desarrollar un plan de inversiones que aproveche los recursos públicos y privados para cumplir las promesas y expectativas generadas por el Global Gateway.

Es legítimo que la UE busque el apoyo de la región en su afán por sostener el orden basado en normas frente a los desafíos que plantean Rusia y China, así como para ayudar a sus propias transiciones digital y ecológica. Sin embargo, no se debe plasmar la imagen de que la UE está exclusivamente interesada en explotar los recursos naturales y mercados de ALC para proteger su propia autonomía estratégica y conseguir sus votos en la ONU mientras ignora las necesidades y las preocupaciones de la región. ALC no necesita más

extractivismo, sea de sus materias primas o sus datos, sino verdaderos socios en el desarrollo de sus sectores industriales y servicios que fomenten el crecimiento y la inclusión social. Por otra parte, los países de ALC deben emprender una seria y profunda reforma regulatoria e institucional para atraer inversiones y capital extranjeros. Por tanto, al cooperar en la transición digital y ecológica justa, la UE y ALC podrían establecer una asociación más sostenible, orientada al largo plazo y centrada en los derechos humanos, la cual permita a ambas partes acometer retos y objetivos comunes.