

## Un partenariado bajo presión: cooperación UE-CELAC en un nuevo orden global

Mauricio Böhl Gutiérrez (IDOS) y María Santillán O'Shea (Elcano)

Mensaje clave: La cooperación birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC) debe articular maneras tangibles de abordar los problemas de desarrollo actuales, incluyendo la crisis del sistema multilateral tradicional y la transición energética, en un momento de incertidumbre. Esta cooperación debe asentarse sobre objetivos comunes activa y explícitamente definidos y comunicados por cada socio. La sostenibilidad y el impacto de este partenariado más allá de ciclos políticos dependerán en parte de la medida en la que los beneficios de la cooperación lleguen realmente a todas las poblaciones concernidas y respondan a sus necesidades y prioridades. Las agendas de transición energética de ambas regiones brindan una oportunidad ideal de colaboración en un nuevo orden multilateral.

### 1. Introducción

Ha pasado un mes desde la cuarta Cumbre UE-CELAC en Santa Marta, Colombia. Ha sido la segunda de estas Cumbres desde que se reinstaurara su periodicidad bienal en 2023 – ocho años después de la anterior, en 2015 -, bajo la Presidencia Española del Consejo de la UE. A diferencia de 2023, no obstante, la Cumbre de Santa Marta de este año parece haber atraído menos atención política, reflejada en una asistencia de jefes de Estado notablemente menor que hace dos años; tan solo 12 de los 60 estuvieron presentes, con ausencias destacables de ambos lados del Atlántico, entre alegaciones de compromisos coincidentes y palpables tensiones comerciales con EEUU.

La UE y CELAC representan dos regiones muy diferentes, considerablemente lejanas físicamente entre sí, y altamente diversas, también en cuanto a prioridades políticas y maneras de cooperar. Aun así, las dos regiones comparten también un gran potencial para una cooperación efectiva en una serie de agendas comunes.

Esta Cumbre se ha celebrado en un momento de transición profunda y estructural en el sistema de cooperación multilateral. Las reiteradas críticas a su efectividad y legitimidad en su forma actual obligan a los países y las regiones a decidir cómo quieren actualizar sus partenariados internacionales, así como qué tipo de sistema multilateral quieren construir. Lo que aún no está del todo claro es cómo coexistirán los principios y los valores con un pragmatismo interesado en un nuevo modelo de cooperación.

El desafío de preservar los principios y valores compartidos en un contexto de incertidumbre y competición también se hace palpable en el área concreta de la transición energética. Se trata de una agenda compartida clave que es vital para la credibilidad y el impacto de los esfuerzos birregionales de desarrollo, además de para los objetivos económicos y políticos de ambas regiones en un orden global cambiante.

## 2. La UE y CELAC frente a la crisis de la cooperación multilateral; ¿qué tipo de partenariado?

En este [momento de transición en la cooperación multilateral](#), la combinación adecuada de valores e intereses en cada agenda compartida entre socios internacionales será esencial para garantizar tanto la legitimidad como la eficacia de la cooperación para el desarrollo.

Las [conclusiones de la reciente Cumbre UE-CELAC](#) reafirman con assertividad los valores compartidos por ambas regiones como un punto en común importante entre ellas. De hecho, se especifica que estos valores compartidos son los incluidos en la Carta de las Naciones Unidas, como los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho o la libertad. Estas declaraciones coinciden con una tendencia generalizada que parece alejarse de las preocupaciones normativas entre socios y priorizar en su lugar una cooperación bilateral, birregional y multilateral más transaccional. Aunque se trata de una señal política importante, algunos principios estaban más presentes en la declaración de 2023, como una mención más clara a la participación plena de las mujeres y las niñas o a los estándares laborales.

En cualquier caso, estos valores multilaterales se recogen en las conclusiones de la Cumbre de 2025, junto con una necesidad explícita de reformar el sistema multilateral – que en 2023 tan solo se debía “reforzar” -, que se ha convertido en una reclamación central del Sur Global, que demanda una distribución del poder de toma de decisiones más representativa y justa a nivel global. En línea con ello, la declaración conjunta reitera explícitamente la importancia de actualizar la arquitectura financiera internacional y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y reconoce los esfuerzos en marcha de Naciones Unidas a tales efectos, como la iniciativa UN80 o el Pacto para el Futuro.

Esto no significa que el pragmatismo no esté también claramente presente en las conclusiones de la Cumbre. Hay áreas de cooperación birregional históricamente relevantes, como la inclusión social o la educación y la investigación, que han recibido poco espacio en la declaración conjunta, debido al poco impulso político actual, en contraste con otras agendas de mayor actualidad

política, como el comercio y la inversión. Otras áreas de cooperación que ocasionan polémica, como la migración, tan solo aparecen de forma tangencial. Estas agendas menos presentes fueron abordadas en su lugar mediante iniciativas *ad-hoc* entre actores voluntarios – el Pacto Birregional sobre los Cuidados es en ejemplo -, siguiendo la lógica minilateralista que se está volviendo más frecuente en las relaciones internacionales (esta dinámica de agendas más pequeñas en paralelo a la declaración conjunta principal también se dio en la reciente [Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo](#) (FfD4) en Sevilla).

La evolución del partenariado birregional también es visible en la transversalización de la estrategia Global Gateway de la UE, que permea, explícita o implícitamente, la mayor parte de los temas abordados en la Cumbre; en una mayor discusión sobre la participación del sector privado (aunque se reiteró la importancia de la AOD) y en el énfasis en la agenda “más allá del PIB” o en la sostenibilidad de la deuda. Esta última es prioridad para ALC, además de un requisito para realizar el potencial de Global Gateway, y también se abordó extensamente en la reciente Conferencia FfD4, aunque hasta ahora ha recibido poco apoyo europeo, más allá del declaratorio.

Las aclaraciones incluidas al final de la declaración conjunta de la Cumbre también revelan información interesante sobre la naturaleza del partenariado birregional en el mundo actual. Se incluyen una serie de especificaciones de los países concretos que no suscriben determinados párrafos, comenzando por la disociación argentina de las menciones al género y a la Agenda 2030. Especialmente revelador es el hecho de que estos desacuerdos concretos no impiden que todos los países firmen el mismo documento, siempre que incluya las aclaraciones correspondientes. Esto refleja una mayor aceptación de la posibilidad de fragmentar agendas políticas, y de que socios trabajen juntos en temas seleccionados (en 2023, el país que no suscribía uno de los párrafos de la declaración final se abstuvo directamente de firmar el texto), independientemente de que estén motivados por valores compartidos o por intereses comunes. Esto podría contribuir a un punto de partida político relevante para la cooperación birregional de cara a la reforma del sistema multilateral en los próximos años.

### 3. El partenariado birregional para la transición energética: progresos, potencial y desafíos

La transición energética sigue siendo un pilar estratégico crucial para las relaciones UE-CELAC. A pesar de la menor representación política en la Cumbre reciente comparado con 2023, hubo continuidad en la agenda: ambas regiones consideran la energía limpia como un vehículo tanto de descarbonización como de fortalecimiento de la soberanía económica, la capacidad industrial y la autonomía tecnológica. Para la transición energética europea, la CELAC es cada vez más

importante, ya que la región alberga algunos de los mejores recursos renovables, minerales esenciales y ecosistemas industriales verdes en desarrollo del mundo; todo lo cual también Europa necesita para sus propios objetivos de *net-zero* y para la reducción de sus dependencias externas, incluidas de China y EEUU. Por otra parte, las economías latinoamericanas y caribeñas buscan avanzar en su desarrollo, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de sus sectores domésticos de alta tecnología.

No obstante, el papel de Europa en América Latina se está debilitando, mientras que China ha expandido rápidamente su presencia, no solo mediante el comercio sino a través de inversiones estratégicas a largo plazo. Entre 2007 y 2023, China aumentó su comercio con ALC en 9,6 puntos porcentuales en comparación con Europa, quien perdió 2 puntos porcentuales en ese mismo periodo. Más de 20 países ALC se han unido a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, al tiempo que la financiación estatal china, la velocidad de sus infraestructuras y la integración vertical de sus compañías energéticas le dan una ventaja comparativa sobre la UE. En mayo de 2025, China anunció una línea de crédito de inversión de 9 mil millones de dólares USD para la región, complementando unos flujos comerciales récord que superaron los 518 mil millones de dólares USD en 2024. Mientras tanto, EEUU ha optado por las medidas económicas defensivas y unilaterales, creando así espacio adicional para la consolidación de la influencia china.

En este contexto geopolítico, la Agenda de Inversión de Global Gateway puede contribuir a que la UE mantenga su relevancia y credibilidad como socio, pero solo si su alto nivel de ambición se consigue operacionalizar. Hay varias iniciativas insignia en el ámbito de la energía anunciadas o expandidas alrededor de la Cumbre que indican lo que es posible:

- Los proyectos de hidrógeno y de industrialización verde en Argentina demuestran la voluntad de Europa de convertir en nuevas cadenas de valor, desde la producción de amoníaco verde al almacenamiento y el transporte de H2.
- La integración del mercado eléctrico en América Central y Perú-Chile muestra apoyo a la conectividad energética regional, la resiliencia del suministro eléctrico y el comercio transfronterizo.
- Los canales de transporte verdes y los parques de energía renovable en el noreste de Brasil indican un interés en cadenas de suministro que beneficien a ambas regiones. Europa accede a moléculas limpias para industrias verdes, mientras que países de CELAC generan empleo, infraestructura e industrialización a largo plazo.

- Algunas iniciativas de menor escala, como el almacenamiento de hidrógeno verde en [Barbados](#) o el apoyo a la transición energética de [Panamá](#), ejemplifican cómo Global Gateway puede combinar inversión, asistencia regulatoria y desarrollo de capacidades.

Pero estas iniciativas son esfuerzos fragmentados en comparación con el alcance de la oportunidad. Si la UE quiere ofrecer una alternativa real a la Iniciativa de la Franja y la Ruta china y a la cooperación cada vez más transaccional estadounidense para CELAC, debe [elevar las inversiones de Global Gateway, de proyectos puntuales a una interacción más estratégica](#). Esto requiere tres cambios:

En primer lugar, con claridad en su enfoque estratégico, la UE debe aclarar cómo la cooperación energética birregional contribuye a sus propias metas industriales y climáticas, y cómo, al mismo tiempo, a las prioridades de los países de CELAC, incluidas la planificación nacional, la inclusión social y la creación de valor local. En segundo lugar, mediante una mayor movilización de capital privado, a través de instrumentos de *de-risking*, garantías y financiación mixta, que contribuyan a acelerar la adopción de tecnología. En tercer lugar, mediante ecosistemas de innovación compartidos, incluidas facilidades I+D, bancos de pruebas de hidrógeno UE-ALC, alianzas para las cadenas de valor de baterías, e incubadoras de IA y tecnologías verdes, para garantizar que los países de ALC también desarrollan sus capacidades tecnológicas, y no se limitan a proveer materias primas.

La transición energética es un área de cooperación en la que se alinean con claridad los intereses birregionales, y en la que Global Gateway puede generar beneficios visibles y compartidos. Su implementación a escala aseguraría la tangibilidad de la cooperación UE-CELAC, reduciría dependencias estratégicas y mostraría que Europa puede ser un socio fiable a largo plazo en un contexto geopolítico rápidamente cambiante. Al mismo tiempo, ALC podría beneficiarse en términos de desarrollo y de transformación de sus economías, evitando crear nuevas dependencias de otros actores globales.

#### 4. Conclusión

El partenariado UE-CELAC se encuentra en una coyuntura crítica. Para asegurar su credibilidad e impacto en un escenario global de incertidumbre, la UE debe producir resultados tangibles y mutuamente beneficiosos, más allá de los compromisos declaratorios. Para la UE, esta relación gana aún más importancia a medida que la situación comercial se vuelve más hostil y que ALC puede elegir a sus socios con más variabilidad. La eficacia de esta cooperación dependerá de la



transformación de principios compartidos en acciones conjuntas concretas, en línea con la acordada Hoja de Ruta UE-CELAC 2025-2027, que requerirá planes de monitoreo y acción claros para garantizar los efectos positivos para ambas regiones. El foco sobre la transición energética podría ser ventajoso, puesto que ofrece objetivos concretos para avanzar en la relación UE-ALC y establece prioridades claras que permiten abordar el trabajo de forma estructurada. Para que este partenariado mantenga su legitimidad y relevancia más allá de ciclos políticos cambiantes, tendrá que asegurarse de que los beneficios de la cooperación birregional.