

COLECCIÓN TEXTO

Arquitectura birregional

Europa y América Latina en la era
de la iniciativa Global Gateway

Arquitectura birregional

Europa y América Latina
en la era de la iniciativa
Global Gateway

Arquitectura birregional

Europa y América Latina
en la era de la iniciativa
Global Gateway

Santiago Ardisson

Prólogo

José Antonio Sanahuja

Prefacio

Alfonso Santiago

Colaboraciones

Anna Barrera

Jorge Srur

Marisa Gálvez Romero

Miguel Ángel Martín Ramos

José Antonio Sanahuja

Victoria Clark

Núria Vilanova Gilart

Sofía del Carril



Financiado por
la Unión Europea



UNIVERSIDAD AUSTRAL
EDICIONES

Arquitectura birregional : Unión Europea y América Latina en la era de la iniciativa Global Gateway / Santiago Ardisson ... [et al.] ; Prefacio de Alfonso Santiago ; Prólogo de José Antonio Sanahuja. - 1a ed. adaptada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad Austral Ediciones. Asociación Civil de Estudios Superiores, 2026. 314 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-893-989-0

1. Cooperación Internacional. 2. Unión Europea. 3. América Latina. I. Ardisson, Santiago II. Santiago, Alfonso, pref. III. Sanahuja, José Antonio, prolog. CDD 320

© Santiago Ardisson
© Universidad Austral Ediciones
Cerrito 1250, C1010AAZ, CABA.

Arquitectura birregional: Europa y América Latina en la era de la iniciativa Global Gateway
Santiago Ardisson
Prólogo de José Antonio Sanahuja
Prefacio de Alfonso Santiago

Primera edición: noviembre de 2026
Impresión: Ediciones Rey, Barcelona.

ISBN: 978-950-893-989-0

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Directores de la editorial: Miguel Ángel Rapela y Lucas Lehtinen
Coordinadora editorial: Elvira Boccia

Esta publicación forma parte del Módulo Jean Monnet "Unión Europea en América Latina y el Caribe: de Bruselas a Buenos Aires" (proyecto n.º 101176684), financiado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados son únicamente los de sus autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea ni los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser consideradas responsables de ellos.

Cómo citar este libro:

Ardisson, S. (2026). *Arquitectura birregional: Europa y América Latina en la era de la iniciativa Global Gateway*. UNIVERSIDAD AUSTRAL EDICIONES.

La presente obra ha sido elaborada por Santiago Ardisson, en colaboración con una serie de especialistas y responsables de las instituciones analizadas, que aportan algunos de los estudios de caso y apartados específicos, así como el prólogo de José Antonio Sanahuja y el prefacio de Alfonso Santiago.

Santiago Ardisson

Doctor en Derecho y abogado por la Pontificia Universidad Católica Argentina, magíster en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por la Università di Bologna y licenciado en Desarrollo Internacional por la University of London (LSE). Es Coordinador del Módulo Jean Monnet “Unión Europea en América Latina y el Caribe: de Bruselas a Buenos Aires” en la Universidad Austral e investigador asociado del Centro de Estudios de Gobernanza Global de la misma universidad. Ha realizado estancias como *Visiting Scholar* en la Cátedra de Europa y Gobernanza Global de la Technische Universität München y en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg, con financiamiento del Servicio Alemán de Intercambio (DAAD). Ha dirigido cursos internacionales en la Universidad del País Vasco y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, y ha sido invitado como profesor visitante en la Universidad de Udine. Ha participado en foros de alto nivel como el Congreso Mundial de Ciencia Política (IPSA), Berlin Foreign Policy Forum, la Cumbre Europea organizada por la Fundación Premio Carlomagno y la RWTH Aachen University, y el Horasis Global Meeting. Entre sus publicaciones recientes figuran contribuciones en editoriales como Dykinson, Tirant lo Blanch y McGraw Hill. Sus distinciones incluyen la subvención Jean Monnet

de la Comisión Europea, la beca DAAD, beca para el European Forum Alpbach y reconocimientos de la Fundación Banco Santander, Babson College, la Universidad de Chicago y ESADE. Su trayectoria académica y profesional se ha orientado al estudio de la asociación birregional, la gobernanza internacional, el derecho internacional y la vinculación entre academia, política pública y diplomacia, consolidando una línea de trabajo especializada en la proyección estratégica de la relación transatlántica.

Anna Barrera

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y el Instituto GIGA de Estudios Latinoamericanos, con formación de base en Ciencias Políticas y Derecho Público por la Universidad Libre de Berlín. Ha completado recientemente un MBA Ejecutivo en la Vlerick Business School (Bélgica). Su investigación doctoral se especializó en derechos humanos, pueblos indígenas, pluralismo jurídico y relaciones de género en la región andina. Es directora de Programas de la Fundación Internacional Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC), donde supervisa la implementación de los programas de la organización y lidera el área de generación de conocimiento sobre las relaciones birregionales a través de diálogos, análisis y publicaciones. Apoya actividades en los ámbitos del multilateralismo, la democracia, el clima y el medio ambiente, y la igualdad de género, en el marco de la Red Internacional de Mujeres EU-LAC. Con anterioridad sumó amplia experiencia en instituciones como la Bucerius Law School, Episcopal Action Adveniat, GLS Future Foundation for Development, ONU (Organización de las Naciones Unidas) Mujeres y el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Victoria Clark

Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Austral, donde actualmente coordina el Área de Relaciones Internacionales y el Módulo Jean Monnet “Unión Europea en América latina y el Caribe: de Bruselas a Buenos Aires” de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Además, se desempeña como profesora de

Sistemas Políticos Comparados en las Licenciaturas en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales.

Sofía del Carril

Abogada por la Universidad Torcuato Di Tella y magíster en Asuntos Globales por la Universidad de Yale. Certificada en prospectiva estratégica por la Universidad de Houston. Consultora estratégica y experta en asuntos internacionales, cuenta con experiencia en los sectores público y privado en Argentina, Estados Unidos y Colombia, habiendo colaborado con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, PAGBAM (Pérez Alati, Grondona, Benites & Arntsen), el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Sustentar, CEVRO/NED y ONU Derechos Humanos Colombia, entre otras instituciones. Desde 2021 se desempeña como Directora Ejecutiva de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Austral, donde también integra el Centro de Estudios de Gobernanza Global. Lidera el Grupo de Trabajo sobre Escenarios Globales del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Miguel Ángel Martín Ramos

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Salamanca, especializado en Marketing (Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos) y Relaciones Internacionales (Universidad de Brighton, Reino Unido). Desde 2000 es responsable de Asuntos Europeos y delegado en Bruselas de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, función que ejerce desde la Delegación de la Junta de Extremadura en Bruselas. Especializado en políticas culturales, educativas, de juventud, de ciudadanía y de memoria europea, ha coordinado a nivel internacional cursos, seminarios, congresos, publicaciones, proyectos europeos y de investigación académica, y forma parte del equipo de coordinación del Premio Europeo Carlos V. Es vicepresidente de la Asociación Jean Monnet, miembro fundador del Instituto Europeo Jean Monnet en México, miembro del Grupo Estratégico de la iniciativa “Un Alma para Europa” y coordinador del Grupo de Trabajo sobre visibilidad del Sello de Patrimonio Europeo, en representación del

Monasterio de Yuste. Entre 2019 y 2025 presidió la Red de Cooperación de las Rutas del Emperador Carlos V, Itinerario Cultural del Consejo de Europa, de la que fue uno de los fundadores. Ha presidido la Plataforma de la UE sobre el Acceso a la Cultura. Ha sido distinguido con la Cruz de la Orden del Mérito Civil y como Caballero Europeo Carlos V por el Centro Cultural “Luigi Einaudi” de Italia, y desde 2023 es Académico Correspondiente de la Academia Portuguesa de la Historia.

Marisa Gálvez Romero

Global Lead Relations en Universidad Europea. Ha sido directora de Relaciones Exteriores del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, como miembro del gabinete del secretario general (2016-2025). También ha sido consultora de la Secretaría General Iberoamericana durante el período del secretario general Enrique Iglesias (2007-2010), y consultora de la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas (2005). Máster en Cooperación al Desarrollo y licenciada en Administración por la Universidad Loyola.

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y coordinador académico del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la misma universidad. Es profesor de la Escuela Diplomática e investigador adscrito al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas (Costa Rica). De 2018 a 2024 dirigió la Fundación Carolina, institución de la cooperación española en educación superior con Iberoamérica. Entre 2020 y 2024 fue asesor especial para América Latina y el Caribe (*ad honorem*) del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell. Cuenta con cuatro sexenios consecutivos de investigación y un sexenio de transferencia e innovación reconocidos por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) de la ANECA. Sus líneas de

investigación abarcan las relaciones internacionales, la cooperación al desarrollo, el regionalismo e integración en Europa y América Latina, y la política exterior de la Unión Europea.

Alfonso Santiago

Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Director de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral, donde es asimismo profesor titular de Derecho Constitucional. Fue vicedecano de la Facultad de Derecho y vicerrector de Asuntos Académicos de esa casa de estudios. Es conjuuez de la Cámara Contencioso-Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Miembro titular de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y director de su Instituto de Derecho Constitucional “Segundo V. Linares Quintana”. Miembro correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, de la Academia Paulista de Letras Jurídicas (San Pablo, Brasil) y miembro de honor de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada (España). En 2021 fue designado Personalidad Jurídica Destacada en el ámbito del Derecho por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es autor de una extensa obra en derecho constitucional, incluyendo su *Historia de la Corte Suprema Argentina* (2014).

Jorge Srur

Politólogo, funcionario internacional y académico argentino. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba, donde se graduó con el Premio Universidad 1989. Desde marzo de 2022 se desempeña como gerente regional Sur de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Cuenta con una extensa trayectoria en la banca multilateral de desarrollo, que incluye dos períodos en el BID (Banco Interamericano del Desarrollo), donde ejerció como especialista sénior en modernización del Estado y, a partir de 2020, como director ejecutivo alterno por Argentina y Haití. En CAF coordinó entre 2016 y 2020 la estrategia de apoyo a los países miembros en materia de seguridad ciudadana y desarrollo local. En 2013

fue galardonado con el Premio Antonio Ortiz Mena del BID por su liderazgo en un Bien Público Regional que asoció a veinte países de América Latina y el Caribe. Con anterioridad ocupó altas responsabilidades en la función pública argentina, entre ellas como subsecretario de Coordinación e Innovación del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y fue electo dos veces legislador de la Ciudad de Buenos Aires. Es profesor de Desarrollo Humano, Económico y Social en las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral, donde también integra el cuerpo docente de la Maestría en Relaciones Internacionales. Desde 2008 es *fellow* de la red global de liderazgo Eisenhower Fellowships.

Núria Vilanova Gilart

Licenciada en Ciencias de la Información y PADE por el IESE Business School. Fundadora y presidenta de ATREVIA, la mayor empresa de comunicación estratégica y asuntos corporativos en España, con un equipo de más de 600 profesionales y oficinas en 15 países de Europa y América. Es presidenta del CEAPI (Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica), asociación que reúne a más de 400 presidentes y líderes de las principales empresas iberoamericanas. Ha impulsado diversas plataformas de conocimiento empresarial: es fundadora y co-presidenta del Foro del Buen Gobierno y Accionariado (con IESE) y fundadora del Observatorio de Comunicación Interna (con IE Business School). Entre sus reconocimientos se cuentan el Premio IWEC a la Mujer Emprendedora y la Cruz de Oficial de la Orden de Isabel la Católica. Es autora de obras como *La esencia de la empresa familiar* y *Micropoderes*. Ha sido reconocida por Forbes entre las 25 mujeres CEO más destacadas de España.

Índice

Agradecimientos	19
Prefacio.....	21
Prólogo	23
Introducción.....	27
A. Objetivos, alcance y principales cuestiones abordadas	28
B. Metodología y enfoque de la investigación	30
Sección I. Marco general de la asociación birregional	31
Capítulo 1. Fundamentos de la asociación birregional UE-ALC.....	33
A. Contexto histórico.....	33
B. Valores, intereses y retos comunes como base de la cooperación transatlántica	37
C. Los acuerdos de asociación	45
i. El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur	46
ii. El Acuerdo Global Modernizado Unión Europea-México.....	48
iii. El Acuerdo Marco Avanzado Unión Europea-Chile	48
iv. El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica	49
v. El Acuerdo Comercial Multipartes con Perú, Colombia y Ecuador	50
vi. El Acuerdo de Asociación Económica con el Cariforum	51
vii. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba.....	52
Referencias.....	54

Sección II. El ecosistema de las relaciones UE – América Latina y el Caribe	59
Capítulo 2. El ecosistema público internacional	61
Introducción	61
A. Organizaciones supranacionales y regionales en la cooperación birregional	64
i. Estudio de caso: Unión Europea	64
ii. Estudio de caso: Fundación EU-LAC (Anna Barrera)	81
iii. Estudio de caso: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	104
iv. Estudio de caso: CAF y la integración pragmática entre América Latina y Europa (Jorge Srur)	110
Referencias	122
Capítulo 3. El ecosistema de los Estados nacionales	135
A. El rol de los Estados-nación en la cooperación UE-ALC	135
El Estado-nación y su centralidad	135
La asimetría fundamental entre las dos orillas	137
La relevancia mayor de algunos Estados y sus causas	138
Los protagonistas europeos	140
Los protagonistas latinoamericanos	142
El nexo doméstico- internacional y la volatilidad de la asociación	144
i. Estudio de caso: España y la Comunidad Iberoamericana de Naciones (Marisa Gálvez Romero)	145
ii. Estudio de caso: Argentina (Santiago Ardisson)	150
Referencias	168
Capítulo 4. El ecosistema público-privado	177
A. Alianzas entre gobiernos, fundaciones e instituciones privadas	177
Alianzas público-privadas	177
Su aplicación al vínculo birregional UE-ALC	178
Necesidad de una categoría propia	179
i. Estudio de caso: Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste (Miguel Ángel Martín Ramos)	181
ii. Estudio de caso: Fundación Carolina (José Antonio Sanahuja)	216
Referencias	234

Capítulo 5. El ecosistema privado	237
A. El rol de las fundaciones privadas, <i>think tanks</i> , universidades y empresas en las relaciones UE-ALC (Victoria Clark)	237
La relación birregional excede el plano intergubernamental	238
Los actores del sector privado	239
Funciones de los actores del sector privado	243
Redes y espacios de articulación	244
Conclusiones	246
i. Estudio de caso: Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica (Núria Vilanova Gilart)	248
Referencias	261

Sección III. Cooperación estratégica en la era de la iniciativa Global Gateway 265

Capítulo 6. Europa y América Latina y el Caribe como actores de la gobernanza global: perspectivas en tiempos de interdependencia, fragmentación e incertidumbre (Sofía del Carril)	267
A. Introducción	267
B. Gobernanza global: definiciones, actores y vinculación con la gobernanza regional	270
C. Europa y América Latina y el Caribe en la encrucijada global	272
¿Qué rol puede tener la relación Europa-América Latina en la gobernanza global?	276
D. Conclusiones	279
Referencias	282

Capítulo 7. La iniciativa Global Gateway de la Unión Europea	285
A. Concepto y propósito	285
B. Contexto y factores económicos y geopolíticos desencadenantes	286
C. Principios y marco estratégico	289
D. Áreas prioritarias	290
E. Implicancias de la iniciativa para la asociación birregional	290
F. Implementación en América Latina: estrategia y actores involucrados	291
G. Los actores regionales: el BID y la CAF	292

H. La dimensión financiera y el perfil de los proyectos 293

I. Proyectos destacados de la Agenda de Inversiones..... 296

Referencias.....301

Sección IV. Conclusiones y futuras prioridades UE-ALC 305

Capítulo 8. Conclusiones..... 307

A. Introducción 307

B. Resumen de los principales hallazgos..... 308

C. Futuras prioridades en el marco de la iniciativa Global Gateway 309

D. Recomendaciones para el fortalecimiento
de las relaciones UE-ALC 310

E. Palabras finales: el valor de la asociación UE-ALC
frente a los desafíos globales 312

Resumen. La era de la iniciativa Global Gateway es un tiempo de competencia entre potencias: con este programa, la Unión Europea compite con China y Estados Unidos por socios e inversiones. En ese marco, este libro analiza la asociación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Aunque los Estados y las Cumbres UE-CELAC son centrales, sostiene que la relación está conformada por un ecosistema más amplio de actores públicos y privados (Estados, instituciones, fundaciones, universidades y empresas) que la dinamiza y mantiene los vínculos incluso cuando no hay encuentros de alto nivel. El libro describe esa arquitectura, con estudios de caso a cargo de los responsables de varias de sus instituciones, y examina el papel de la iniciativa en la región. Muestra que se trata de una arquitectura multinivel y asimétrica, y propone recomendaciones para fortalecerla.

Palabras clave. Unión Europea, América Latina y el Caribe, asociación birregional, Global Gateway, competencia geopolítica.

Abstract. The era of the Global Gateway Initiative is a time of competition between powers: with this programme, the European Union competes with China and the United States for partners and investment. Against this background, this book analyses the partnership between the European Union and Latin America and the Caribbean. Although states and the EU-CELAC Summits are central, it argues that the relationship is made up of a wider ecosystem of public and private actors (states, institutions, foundations, universities and companies) that drives it and keeps the ties alive even when there are no high-level meetings. The book describes this architecture, with case studies written by senior officials of several of its institutions, and examines the role of the Initiative in the region. It shows that this architecture is multi-level and asymmetric, and offers recommendations to strengthen it.

Keywords. European Union, Latin America and the Caribbean, bi-regional partnership, Global Gateway, geopolitical competition.

Agradecimientos

Este libro fue posible gracias al financiamiento de la Unión Europea y es resultado del Módulo Jean Monnet “Unión Europea en América Latina y el Caribe: de Bruselas a Buenos Aires” de la Universidad Austral. Buena parte de su redacción tuvo lugar durante la estancia de investigación que realicé en la Cátedra de Europa y Gobernanza Global de la Technische Universität München (TUM) en 2025. Agradezco a la profesora Eugénia da Conceição-Heldt por la invitación y por las conversaciones que ayudaron a dar forma a varios capítulos de este libro.

Agradezco a José Antonio Sanahuja por el prólogo y a Alfonso Santiago por el prefacio. Agradezco también a la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral y a quienes colaboraron con sus contribuciones, en especial a Sofía del Carril y Victoria Clark, integrantes del Módulo que acompañaron la elaboración de este libro desde el principio.

Santiago Ardisson

Prefacio

Como Director de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales es para mí una gran alegría escribir el prefacio de este libro *Arquitectura birregional: Europa y América Latina en la era de la iniciativa Global Gateway*, dirigido por el Dr. Santiago Ardisson y prologado por José Antonio Sanahuja.

La misión de nuestra Escuela de Gobierno es “contribuir decisivamente a la mejora de la calidad institucional y de la gestión pública y social de Argentina y de la región, mediante la realización de actividades de investigación, docencia, formación de personas y transferencia vinculados con las políticas públicas y a una adecuada inserción de nuestros países en el escenario global”.

Estos tres ejes vertebran toda la actividad de investigación, docencia, extensión y transferencia que realiza nuestra escuela. Nos definimos como un puente natural entre el saber experto que se genera en las distintas unidades de la Universidad Austral y el mundo político y, también, como aliados estratégicos de los distintos niveles y órganos de gobierno de cara a los tres objetivos antes enunciados.

Teniendo en cuenta nuestro cometido, el inicio de las actividades del Módulo Jean Monnet, realizadas gracias a la cooperación internacional de la Unión Europea, ha significado un paso muy importante, particularmente en lo que hace a la dimensión internacional de nuestro proyecto.

En un momento de crisis del multilateralismo, tal vez una de las mejores noticias de los últimos tiempos ha sido la firma, tras veinticinco años de negociación, del Acuerdo entre la Unión Europea y el

Mercosur, que integra a más de treinta países, crea un mercado de más de 700 millones de personas, que representa el 20 % del PBI mundial.

El Acuerdo no es solo comercial, sino que por su densidad tiene un impacto mucho más amplio, ya que implica, particularmente para los países del Mercosur, una reconversión productiva, regulatoria e institucional, con claras implicancias hacia dentro de cada país y del propio bloque regional. Se trata de una oportunidad única para el crecimiento y el desarrollo de las personas e instituciones públicas y privadas de nuestros estados.

Teniendo en cuenta los valores que se comparten y los intereses de ambas partes, el Acuerdo puede acompañar y consolidar la creación de un espacio atlántico con identidad cultural, política, económica y geopolítica, de alta densidad, con una clara proyección en el mundo global de nuestros días.

Desde nuestra Escuela de Gobierno estamos enfocados en acompañar este prometedor pero exigente proceso, particularmente a través de las actividades de investigación, docencia y transferencia que podamos realizar en el ámbito del Módulo Jean Monnet.

Esta obra, que analiza la arquitectura birregional entre ambas regiones en la era de la iniciativa Global Gateway, constituye un aporte significativo en el logro de los objetivos antes mencionados.

Agradezco y felicito a los autores del libro, celebro su aparición y formulo el propósito institucional de continuar promoviendo investigaciones sobre esta temática de gran trascendencia académica y mucha relevancia práctica y operativa.

Alfonso Santiago

Director de la Escuela de Política,
Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Austral

Prólogo

En 1989, cuando la Comunidad Europea avanzaba a marchas forzadas hacia el mercado interior y el llamado “Horizonte 92”, Jacques Delors advertía en las páginas de *El País* que “Europa necesita un alma. Nadie se enamora de un gran mercado”. La frase era a la vez diagnóstico y programa. La integración europea podía parecer a primera vista un proceso tecnocrático, centrado en la eliminación de barreras al comercio y de un vasto entramado regulatorio, técnicamente complejo y alejado de la ciudadanía. El entonces presidente de la Comisión —militante socialista y cristiano progresista, y, quizás por eso, arquitecto visionario de la integración europea— se refería a algo que el mercado, por sí solo, no podía proporcionar, o que podía llegar a negar. Ese “alma” remitía implícitamente al “modelo europeo de sociedad”, asentado en la cohesión económica, social y territorial, y a los fines últimos del proyecto: la paz y la afirmación de Europa como actor en las relaciones internacionales. Esa visión aparecería en distintos hitos: en la aparición de las políticas de cohesión, en la cooperación al desarrollo de la UE, y en particular en las nuevas áreas de política europea común que incorporó el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, con el que la Comunidad daría paso a la Unión Europea, una construcción política que ya entonces excedía con mucho la de un mercado integrado.

Algo similar puede decirse de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, y en particular de instrumentos como el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, firmado en enero de 2026 tras más de un cuarto de siglo de negociaciones. A primera vista, el acuerdo remite a un denso entramado de calendarios de desgravación arancelaria, normas de origen, estándares técnicos, ambientales y de seguridad,

indicaciones geográficas y otras materias arcanas para la ciudadanía. Es difícil, si no imposible, enamorarse de artefactos de ese tipo, salvo como extraña perversión intelectual, como la que padecemos quienes trabajamos en la academia o en organismos públicos con mandatos especializados. Pero esas relaciones birregionales no pueden reducirse a esa dimensión. También tienen “alma”. Detrás de ese andamiaje técnico hay decisiones políticas de largo alcance sobre el tipo de desarrollo, de inserción internacional y de relación entre mercados, Estados y sociedades que ambas regiones aspiran a construir.

Ese “alma” se aprecia mejor si se atiende al momento histórico en el que se inscriben. Hay quien pretende leer el escenario internacional en clave de una nueva bipolaridad, recurriendo a una metáfora desgastada y equívoca. Lo que vivimos se asemeja más a un “interregno”, en el sentido que le dio Antonio Gramsci a esa expresión: una etapa en la que se destruye el orden existente sin que otro pueda nacer. En ese contexto, el regionalismo, tanto en Europa como en América Latina, adquiere un claro sentido geopolítico: el de construir asociaciones basadas en reglas, frente a la incertidumbre y a las lógicas transaccionales que hoy se extienden en las relaciones internacionales. Su propósito tiene poco que ver con el juego del equilibrio de poder, sea en su versión blanda o dura —el *soft* o *hard balancing*—, y mucho con la creación de esferas de prosperidad compartida. Se trata de relanzar el desarrollo sobre nuevas bases; de orientar, desde la deliberación democrática y los poderes públicos, las transiciones tecnológica y digital, energética y verde; de renovar con ello las aspiraciones de cohesión y el contrato social, y de volver a legitimar la democracia, más allá de las elecciones, por sus resultados socioeconómicos y sus respuestas reales a las expectativas y demandas de la ciudadanía. Sin estos elementos, como ocurrió en otras etapas de interregno, la democracia será víctima del ascenso de la ultraderecha, de los nuevos cesarismos digitales y de los futuros distópicos que promueven.

Este libro incide justamente en el contenido, relevancia y valor de esas dimensiones de las relaciones birregionales. Su ambición es ser un texto introductorio, alejado del estudio erudito de contenido arcano para un reducido colectivo de especialistas, y se dirige a un público más amplio, para que pueda comprender que esas relaciones son mucho más que un

conjunto de acuerdos y reglas para el comercio o la inversión, y algo cualitativamente distinto. Relaciones que, leídas en ese contexto, constituyen un acto de afirmación de autonomía estratégica y de apertura y respeto a las reglas multilaterales, en un momento de retraimiento soberanista y de nacionalismos supremacistas y excluyentes. Relaciones que expresan asimismo una apuesta por el multilateralismo, o al menos por el plurilateralismo, y por normas democráticas frente a lógicas transaccionales y coercitivas. De manera amena y didáctica, la obra recorre los fundamentos históricos de la asociación birregional; el “ecosistema” de Estados y de otros actores públicos, público-privados y privados que la sostienen, de la CAF a la Comunidad Iberoamericana, pasando las fundaciones y el mundo empresarial; el papel de ambas regiones en la gobernanza global. Presta especial atención, finalmente, al nuevo marco de inversión y cooperación que representa la iniciativa de la Pasarela Mundial, Global Gateway por su nombre en inglés. Combina el análisis general con estudios de caso elaborados por responsables y especialistas de las propias instituciones, lo que le aporta una mirada desde dentro poco habitual en la literatura sobre la materia. Con un lenguaje accesible y directo, pretende acercar esa realidad a públicos amplios y ser, en particular, un instrumento para la docencia universitaria, allí donde se forman quienes habrán de dar continuidad a esta relación.

Cabe señalar también su procedencia. El libro es resultado del trabajo del Módulo Jean Monnet “Unión Europea en América Latina y el Caribe: de Bruselas a Buenos Aires” de la Universidad Austral, cofinanciado por la Unión Europea, y se inscribe en la excepcional labor de pedagogía y diplomacia pública que realizan los centros, cátedras y módulos Jean Monnet en todo el mundo. Esa red, a menudo poco visible, ha contribuido de manera decisiva a que la integración europea se conozca, se estudie y se discuta en otras regiones, y a que esas regiones sean a su vez mejor comprendidas en Europa. El mérito de esta obra corresponde ante todo al impulso de su autor, el profesor Santiago Ardisson, y de su equipo, cuyo conocimiento de la realidad de estas relaciones, así como su dinamismo, entusiasmo y liderazgo, quedan patentes en cada uno de sus capítulos.

Delors reclamaba un alma para Europa en 1989, en vísperas de una transformación profunda del orden internacional. Casi cuatro décadas después, en otro tiempo de mutaciones que incluso ponen en cuestión la noción misma de “orden”, la asociación entre Europa y América Latina y el Caribe necesita también quien la explique, la defienda y la renueve. Este libro ofrece a sus lectores, y en especial a las nuevas generaciones de estudiantes a ambos lados del Atlántico, buenas razones para hacerlo. Ojalá encuentren en sus páginas lo que Delors echaba en falta: motivos para comprometerse con un proyecto que, más allá de su dimensión técnica, habla de paz, de progreso y cohesión social, y de un futuro compartido.

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Europa y América Latina y el Caribe conforman una comunidad birregional con presencia en dos continentes, siendo única en el mundo. Con una historia común, valores e intereses compartidos, esta asociación birregional, está compuesta por una serie de actores, tanto del sector público como del sector privado, y herramientas que dan vida y dinamismo a la relación, creando un verdadero ecosistema.

Este ecosistema que forman las dos regiones se desarrolla en un contexto internacional, donde tanto Europa como América Latina se encuentran influenciadas en sus relaciones internacionales por actores externos, principalmente, Estados Unidos, China y Rusia. Los tres actores condicionan la política exterior de estos países, sus prioridades y el relacionamiento internacional.

La carencia de una sólida integración latinoamericana, como la ausencia de mecanismos de coordinación a nivel regional, sumada a una política exterior que varía según la ideología del país, torna en una hercúlea tarea que América Latina pueda tener una estrategia de política exterior común para relacionarse con el mundo.

Por contraste, Europa, por medio de la Unión Europea, cuenta con una política exterior más cohesionada, que ha desarrollado teniendo en cuenta el contexto en el que se encuentra inserta. Ante el constante avance de China en regiones como África y América Latina, la Unión Europea lanzó en diciembre de 2021 la iniciativa Global Gateway, concebida en gran medida para contrarrestar la presencia china en África y extendida luego a otras regiones, como América Latina. Desde entonces, la guerra de Rusia en Ucrania y el regreso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, que ha tensionado la tradicional

relación transatlántica, han reforzado la relevancia de la iniciativa y moldeado las prioridades geopolíticas de la Unión.

En tiempos donde la geopolítica y geoeconomía van de la mano, la iniciativa Global Gateway es el principal instrumento geopolítico de la Unión Europea, en contrapartida con la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, y el poderío económico de Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump. De ahí el título de este libro: la era de la iniciativa Global Gateway es un tiempo de competencia entre potencias, y en ese marco hay que leer hoy la asociación birregional.

En lo que a la asociación birregional Unión Europea - América Latina se refiere, la misma ha sido revitalizada en 2023, durante la III Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas, y considerada un hito, después de ocho años sin celebrar reuniones políticas de alto nivel, y refrendada dos años después en Santa Marta, Colombia, en la IV Cumbre UE-CELAC. Ambos encuentros dejan constancia que la asociación está vigente, y con un claro potencial de crecimiento.

En las dos cumbres se ha reiterado la importancia de la iniciativa Global Gateway para la relación birregional, destacándose una agenda de inversiones conjunta en temas de digitalización, infraestructura, educación y transición energética.

A. Objetivos, alcance y principales cuestiones abordadas

El presente libro nace con una doble misión. Por una parte, en su dimensión investigadora, se propone identificar y sistematizar la arquitectura institucional sobre la que se sostiene la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: los actores que la integran, los niveles en que operan y el modo en que interactúan entre sí. Por otra parte, con una vocación pedagógica, busca ofrecer a quienes trabajan en esta asociación a ambos lados del Atlántico una obra de consulta accesible, que les permita conocer quiénes son sus interlocutores, cuál es el marco en el que actúan y con qué instrumentos cuentan.

En concreto, se plantean los siguientes interrogantes, que guiarán todo el trabajo:

- ¿Qué valores e intereses sostienen la asociación y qué tensiones la atraviesan?
- ¿Qué actores componen la arquitectura birregional y en qué niveles operan (público internacional, estatal, público-privado y privado)?
- ¿Qué papel desempeña la iniciativa Global Gateway en la renovación del vínculo?
- ¿Qué prioridades debería orientar la asociación en un orden internacional en crisis?

Partiendo de estas preguntas iniciales, el libro se estructura en cuatro secciones, que van de lo general a lo particular, y del pasado de la relación hacia su futuro.

La primera sección se destina al análisis del marco general de la asociación birregional, estudiando su historia, los intereses y valores comunes, y los acuerdos de asociación, ofreciendo un cuadro de situación, sobre el cual los diferentes actores interactúan y trabajan entre sí.

En la segunda sección se estudian sus principales actores, teniendo en cuenta no solo los Estados-nación, sino también los organismos internacionales, los actores no estatales y el sector privado. Estos actores se organizan en cuatro ecosistemas: el público internacional, el estatal, el público-privado y el privado. Sin pretensión de exhaustividad, se ha seleccionado un conjunto de casos tanto por su trascendencia para las relaciones UE-ALC como por su aporte a su dinamismo.

En la tercera sección se analiza la cooperación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, con foco en dos cuestiones clave: su papel en la gobernanza global, y la iniciativa Global Gateway. Este programa, como se verá, atraviesa todo el libro, ya que no solo constituye el principal instrumento de la cooperación birregional, sino que sitúa a la asociación en un contexto de competencia geopolítica.

Finalmente, la cuarta y última sección, destinada a las conclusiones, tiene por objeto resumir los principales hallazgos de la investigación, ofreciendo una mirada a futuro, con recomendaciones para reforzar la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

B. Metodología y enfoque de la investigación

La investigación adopta un enfoque cualitativo, que combina el análisis documental y bibliográfico con el estudio de casos y las contribuciones de expertos vinculados a las instituciones analizadas.

En lo que se refiere al análisis documental, se ha recurrido a fuentes primarias de distinta naturaleza. Revisten especial importancia las declaraciones oficiales de las Cumbres UE-CELAC, que constituyen la expresión más acabada del consenso político birregional, así como los documentos estratégicos de las instituciones europeas (comunicaciones conjuntas de la Comisión y el Alto Representante, conclusiones del Consejo, resoluciones del Parlamento Europeo), los tratados constitutivos y los instrumentos jurídicos que dan forma a la asociación, en particular los acuerdos de asociación y comerciales entre la Unión Europea y los países de la región. Estas fuentes se complementan con la literatura académica especializada sobre las relaciones UE-ALC, la integración regional y la política exterior europea, así como con informes de organismos internacionales, centros de pensamiento e instituciones financieras de desarrollo.

En cuanto al estudio de casos, se ha seleccionado un conjunto de actores representativos de cada uno de los cuatro ecosistemas que integran la arquitectura birregional. El criterio de selección ha atendido tanto a su relevancia para la relación UE-ALC como a su capacidad para ilustrar la lógica propia de cada nivel. Varios de estos casos han sido elaborados por autoridades y expertos que forman parte de las propias instituciones analizadas, lo que aporta a la obra una perspectiva desde el interior de la asociación que difícilmente podría obtenerse solo a partir de fuentes externas.

Desde el punto de vista teórico, el análisis se enmarca en la perspectiva liberal de las relaciones internacionales y en el enfoque de la gobernanza multinivel, que permiten comprender la asociación birregional como una arquitectura en la que los Estados, si bien preponderantes, interactúan con organismos supranacionales, regionales y actores no estatales.

Finalmente, dado que la relación birregional atraviesa un período de intensa transformación, conviene precisar que la información recogida en esta obra se extiende hasta septiembre de 2026, fecha de cierre de la investigación.