



La paradoja de la conectividad: Global Gateway y el déficit de cohesión social en Latinoamérica

The connectivity paradox: Global Gateway and the social cohesion deficit in Latin America

Le paradoxe de la connectivité : passerelle mondiale et déficit de cohésion sociale en Amérique latine

O paradoxo da conectividade: portal global e o déficit de coesão social na América Latina

M. Sc. Guillermo Remón García

Máster en Relaciones Internacionales, grado en Historia. Gerente de proyecto, Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, España. ✉ gjremon@gmail.com  [0009-0008-8689-9868](https://orcid.org/0009-0008-8689-9868)

Cómo citar (APA, séptima edición): Remón García, G. (2026). La paradoja de la conectividad: Global Gateway y el déficit de cohesión social en Latinoamérica. *Política Internacional*, VIII (Nro. 4). <https://doi.org/10.5281/zenodo.22097588>

 <https://doi.org/10.5281/zenodo.22097588>

RECIBIDO: 4 DE JUNIO DE 2026

APROBADO: 3 DE SEPTIEMBRE DE 2026

PUBLICADO: 19 DE OCTUBRE DE 2026

RESUMEN Este artículo analiza la viabilidad de la iniciativa Global Gateway de la Unión Europea en América Latina, postulando que su diseño incurre en una "omisión estratégica" crítica: el descuido de la cohesión social como bien público. A partir de la teoría del vacío hegemónico de Kindleberger, se argumenta que la provisión de capital físico es insuficiente para asegurar la relevancia estratégica europea si no se acompaña del fortalecimiento del tejido social. Mediante un análisis de la estrategia, se revela una desproporción financiera alarmante: solo el 0,13% de los fondos movilizados se destinan a la inclusión social. Sin integrar la cohesión social como pilar fundamental, la inversión europea no solo será ineficaz ante la heterogeneidad estructural de la región, sino que corre el riesgo de ser percibido como un mero instrumento extractivo y con ello caer en la irrelevancia geopolítica frente al pragmatismo de otros actores globales. Para

contrastar empíricamente esta hipótesis, el estudio desarrolla un análisis cualitativo del corpus íntegro de proyectos en educación e investigación, un contrafactual positivo en servicios básicos y una iniciativa representativa del sector energético. Aunque la incipiente ejecución de los casos restringe la inferencia estadística, el diseño metodológico garantiza una base empírica robusta para identificar patrones estructurales. A partir de estos hallazgos, el artículo concluye proponiendo subsanar esta asimetría priorizando la infraestructura social y fortaleciendo la capacidad tributaria estatal mediante mecanismos de transferencia tecnológica.

Palabras clave: Global Gateway, América Latina, Vacío hegemónico, Desigualdad, Cooperación internacional..

ABSTRACT *This article analyzes the viability of the European Union's Global Gateway initiative in Latin America, positing that its design suffers from a critical "strategic omission": the neglect of social cohesion as a public good. Drawing on Kindleberger's hegemonic stability theory, it argues that the provision of physical capital is insufficient to ensure European strategic relevance if it is not accompanied by the strengthening of the social fabric. Through an analysis of the strategy, an alarming financial disproportion is revealed: only 0.13% of the mobilized funds are allocated to social inclusion. Without integrating social cohesion as a fundamental pillar, European investment will not only be ineffective in the face of the region's structural heterogeneity, but also risks being perceived as a mere extractive instrument, thereby falling into geopolitical irrelevance compared to the pragmatism of other global actors. To empirically test this hypothesis, the study conducts a qualitative analysis of the entire corpus of education and research projects, a positive counterfactual in basic services, and a representative initiative in the energy sector. Although the incipient execution of the cases restricts statistical inference, the methodological design guarantees a robust empirical basis for identifying structural patterns. Drawing on these findings, the article concludes by proposing to rectify this asymmetry by prioritizing social infrastructure and strengthening state tax capacity through technological transfer mechanisms.*

Keywords: Global Gateway, Latin America, Hegemonic vacuum, Inequality, International cooperation.

RÉSUMÉ *Cet article analyse la viabilité de l'initiative « Global Gateway » de l'Union européenne en Amérique latine, en soulignant que sa conception souffre d'une « omission stratégique » majeure : la négligence de la cohésion sociale en tant que bien public. S'appuyant sur la théorie du vide hégémonique de Kindleberger, il démontre que la fourniture de capital physique est insuffisante pour garantir la pertinence stratégique européenne si elle ne s'accompagne pas d'un renforcement du tissu social. L'analyse de la stratégie révèle une disproportion financière alarmante : seulement 0,13 % des fonds mobilisés sont alloués à l'inclusion sociale. Sans intégrer la cohésion sociale comme pilier fondamental, l'investissement européen sera non seulement inefficace face à l'hétérogénéité structurelle de la région, mais risque également d'être perçu comme un simple instrument d'extraction, et donc de perdre toute pertinence géopolitique face au pragmatisme des autres acteurs mondiaux. Pour tester empiriquement cette hypothèse, l'étude développe une analyse qualitative de l'ensemble des projets dans les domaines de l'éducation et de la recherche, un contrefactuel positif dans les services de base, et une initiative représentative du secteur de l'énergie. Bien que les premières étapes de la mise en œuvre des études de cas limitent la portée statistique des inférences, la méthodologie employée garantit une base empirique solide pour l'identification des tendances structurelles. À partir de*

ces résultats, l'article propose de remédier à cette asymétrie en priorisant les infrastructures sociales et en renforçant les capacités fiscales de l'État grâce à des mécanismes de transfert de technologie.

Mots-clés : Porte d'entrée mondiale, Amérique latine, vide hégémonique, inégalités, coopération internationale.

RESUMO *Este artigo analisa a viabilidade da iniciativa Global Gateway da União Europeia na América Latina, argumentando que seu desenho sofre de uma crítica "omissão estratégica": a negligência da coesão social como um bem público. Com base na teoria do vácuo hegemônico de Kindleberger, argumenta-se que a provisão de capital físico é insuficiente para garantir a relevância estratégica europeia se não for acompanhada pelo fortalecimento do tecido social. Uma análise da estratégia revela uma alarmante desproporção financeira: apenas 0,13% dos fundos mobilizados são destinados à inclusão social. Sem integrar a coesão social como um pilar fundamental, o investimento europeu não só será ineficaz diante da heterogeneidade estrutural da região, como também corre o risco de ser percebido como um mero instrumento extrativista, caindo, assim, na irrelevância geopolítica diante do pragmatismo de outros atores globais. Para testar empiricamente essa hipótese, o estudo desenvolve uma análise qualitativa de todo o conjunto de projetos em educação e pesquisa, um contrafactual positivo em serviços básicos e uma iniciativa representativa do setor energético. Embora as fases iniciais de implementação dos casos limitem a inferência estatística, o desenho metodológico garante uma base empírica robusta para a identificação de padrões estruturais. Com base nessas constatações, o artigo conclui propondo o enfrentamento dessa assimetria por meio da priorização da infraestrutura social e do fortalecimento da capacidade tributária do Estado através de mecanismos de transferência de tecnologia.*

Palavras-chave: Portal global, América Latina, Vácuo hegemônico, Desigualdade, Cooperação internacional.

INTRODUCCIÓN

En 1973, Charles Kindleberger escribió en *La crisis económica 1929-1939* que la incertidumbre económica global en el periodo de entreguerras, cuando se produjo la Gran Depresión, se debió en parte a la ausencia de un árbitro hegemónico claro, que proveyera los bienes públicos de estabilidad sistémica y liderazgo. Este artículo postula que, aunque la aspiración actual de Europa no es ejercer una hegemonía solitaria, sino asegurar su relevancia y autonomía estratégica para no diluirse en el tablero global, su iniciativa Global Gateway (GG) corre el riesgo de fracasar por un error de enfoque análogo: la omisión de un requisito fundamental de carácter no material para asegurar la influencia.

El escenario de análisis es América Latina y el Caribe (ALC), una región que mantiene los coeficientes de Gini más altos del planeta (Insulza, 2015). Aunque

la “GG” incluye formalmente sectores como salud y educación, su enfoque prioriza la inversión en infraestructura extractiva y el capital físico. Esto se corrobora mediante la “omisión estratégica” de proyectos en el área de Educación e Investigación que se analizará más adelante.

En el caso europeo, la financiación de infraestructuras resulta insuficiente para evitar la irrelevancia global frente a otros actores con más capacidad de movilización de capital; es imperativo fomentar la cohesión social. La evidencia sugiere, además, que, sin reducir la desigualdad estructural, cualquier capacidad de influencia exterior será volátil, dado el deterioro del tejido democrático que conlleva la exclusión social (Insulza, 2015, p.15).

¿Por qué centrar este análisis en América Latina? La región se presenta como un escenario revelador

para validar esta hipótesis por dos razones fundamentales. La explicación está, por una parte, en el vínculo histórico y la necesidad de revitalizar una alianza estratégica que ha perdido terreno. China superó a la Unión Europea (UE) como segundo socio comercial de la región ya en 2013, y la participación europea en las exportaciones latinoamericanas cayó del 10,6% en 2001 al 8,3% en 2023 (Ríos Méndez & Rodríguez Pinzón, 2025). En segundo lugar, porque América Latina encarna la paradoja del desarrollo: es una región de ingresos medios que, sin embargo, ostenta el título de la más desigual del planeta. Si la estrategia europea no logra abordar la cohesión social corre el riesgo de no lograr su norte estratégico: la defensa de los valores democráticos y la consolidación de la influencia europea en un contexto histórico precisamente crítico para ambos.

Objetivo y metodología

El objetivo principal de esta investigación es analizar y procurar evidencia empírica sobre la viabilidad de la estrategia Global Gateway de la Unión Europea en América Latina y el Caribe para evaluar si la priorización de la infraestructura física sobre la cohesión social compromete la relevancia geopolítica europea. La pregunta rectora que guía el estudio es: ¿es factible consolidar una influencia estratégica duradera sin proveer el sustrato institucional necesario que reduzca la heterogeneidad estructural de la región?

Para contrastar la hipótesis de esta omisión estratégica, el presente artículo desarrolla un análisis cualitativo basado en cuatro casos de estudio seleccionados por su relevancia estratégica con base en las áreas de cooperación que encontramos al buscar el detalle de los proyectos en la web de la Global Gateway. El periodo de análisis abarca desde la presentación oficial de la estrategia en 2021 hasta el estado de ejecución de los proyectos aprobados a fecha de 2025.

Siguiendo la lógica metodológica propuesta por Yin (2018) y George y Bennett (2005), los casos no se

seleccionan para maximizar la representatividad estadística, sino para examinar la naturaleza estructural de la estrategia europea poniendo de manifiesto el enfoque de esta: la priorización del capital físico frente a la cohesión social.

Esta visión permite analizar, más allá de la ejecución física de los proyectos, la coherencia estratégica de su diseño y las condiciones institucionales y sociales que condicionarán el vínculo entre la inversión externa y la estabilidad democrática y el desarrollo inclusivo.

Se han seleccionado cuatro proyectos bajo un criterio de relevancia estratégica dentro de las áreas de cooperación de la iniciativa.

En primer lugar, se examina el corpus íntegro de proyectos en materia de educación e investigación, partiendo de la premisa de que la dimensión educativa constituye el vector crítico para la vertebración de la cohesión social y la seguridad. En esta línea, la institución escolar posee la capacidad ambivalente de perpetuar el statu quo o, por el contrario, de “superar posiciones etnocéntricas y excluyentes [...] y contribuir a desarrollar una nueva identidad colectiva” (Sánchez Vera, 2015, p. 87). En esta misma línea, cabe apuntar que “mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible” (CEPAL, 2023).

Se ha de admitir que estos dos proyectos del ámbito de educación e investigación son muy dispares entre sí. Así, tenemos un escenario crítico de vacío institucional (Haití) y la única iniciativa regional no material enfocada en cohesión social (Caribe). No obstante, se han seleccionado por ser los únicos proyectos existentes en el ámbito de la educación e investigación.

En segundo lugar, el análisis incorpora una iniciativa en el ámbito de la salud a modo de contrafactual positivo (outlier) de integración social. Se trata de un ejemplo de intervención local conceptualmente brillante en el ámbito de los servicios básicos

(Ecuador). Finalmente, se aborda un proyecto del sector de clima y energía (Argentina), por ser este el eje que no solo concentra el mayor volumen de inversión, sino que también hegemoniza la agenda estratégica en la región.

La escasez de iniciativas en áreas clave para el desarrollo humano, como Educación e Investigación, es un primer indicador de la desproporción estratégica. Además, el hecho de que no existan proyectos de infraestructura educativa en las economías de renta media de la región constituye, en sí mismo, un hallazgo que corrobora la hipótesis de la omisión estratégica.

Cada caso se analiza a partir de un protocolo común de observación cualitativa en función de la información disponible, que incluye: el tipo de inversión predominante (infraestructura física vs. infraestructura social), el contexto institucional y de cohesión social preexistente, los mecanismos de transmisión esperados entre la inversión y el bienestar social, y los riesgos de sostenibilidad política y social identificados. Este protocolo asegura la comparabilidad analítica a pesar de las profundas diferencias entre los contextos nacionales. Cabe señalar que el detalle disponible de los proyectos es escaso, limitándose a una descripción de este, pero sin proporcionar ni estado en el que se encuentra, más allá de un breve listado de hechos notables, ni cifras presupuestarias. Con base en esto, y como se ha mencionado, el análisis de los casos es por tanto de carácter cualitativo en función del número de iniciativas que ofrece la “GG”.

Este diseño garantiza una base empírica robusta para identificar los patrones que condicionarán el vínculo entre la inyección de capital externo y la estabilidad democrática regional.

DESARROLLO

1.1. Marco Teórico

La teoría de Kindleberger propone que un orden estable requiere una potencia que asuma los costes de

los bienes públicos. La traslación de este concepto al siglo XXI exige incorporar las críticas de Snidal (1985) sobre la cooperación estratégica y de Ikenberry (2011) sobre la legitimidad institucional.

Snidal cuestiona la viabilidad y deseabilidad de la provisión unilateral de bienes públicos. En ausencia de un hegemon absoluto, la estabilidad depende de la cooperación estratégica de un grupo de potencias (k-groups). Ikenberry, en cambio, argumenta en *Liberal Leviathan* que la durabilidad del orden internacional contemporáneo no reside meramente en la capacidad material o financiera, sino en la legitimidad de las reglas y las instituciones.

Desde esta perspectiva actualizada, la naturaleza del “bien público” en la relación UE-ALC se transforma. No se trata de que la UE “provea” cohesión social, un atributo endógeno imposible de exportar, sino de que facilite la infraestructura institucional para que esta emerja. En la actual multipolaridad difusa, la estabilidad depende menos de los flujos financieros y más de la resiliencia social de los socios. La legitimidad se alza, de este modo, como garante de la confianza y el apoyo político.

Para evitar la imprecisión conceptual, este artículo se aleja de definiciones generalistas de bienestar y adopta una perspectiva rigurosa de la cohesión social. Siguiendo a Kawachi y Berkman (2000), se entiende la cohesión social como la característica de una sociedad que facilita la cooperación entre sus miembros para el beneficio mutuo. Esta definición se alinea con el concepto de “capital social” de Robert Putnam (1993), quien lo identifica como las características de la organización social —tales como la confianza, las normas y las redes— que mejoran la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas. La cohesión, por lo tanto, no es meramente la ausencia de disparidades, sino la existencia de un tejido institucional y de confianza que permite que la democracia y el mercado funcionen.

Sobre esta base, si la UE quiere “abordar los desafíos globales más urgentes” como declara, debería

actuar no solo como un financiador de infraestructura física, sino como un catalizador de este capital social. Para garantizar la viabilidad de sus propias inversiones, la UE debe transformarse en un socio legitimador que coadyuve a fortalecer las instituciones que generan confianza y reducen la polarización.

1.2. Contexto Actual

Kindleberger (1973) contrapuso su diagnóstico al debate entre Friedman y Samuelson sobre la Gran Depresión: frente a sus explicaciones monetarias o accidentales, identificó la causa raíz en la ausencia de un liderazgo hegemónico global padecido desde el final de la hegemonía británica en 1913 hasta que Estados Unidos tomó el relevo tras la Segunda Guerra Mundial.

El autor afirmó que “el sistema económico y monetario internacional necesita liderazgo, un país que esté dispuesto, consciente o inconscientemente, bajo algún sistema de reglas que haya interiorizado, a establecer normas de conducta para otros países; y a procurar que los demás las sigan” (Kindleberger, 1973, p. 28).

El contexto actual remite a esa reflexión. El dominio de Estados Unidos “ha terminado” (Muggah, 2016) y la revisada predicción de Fukuyama, en la edición de 2006 de “El fin de la historia y el último hombre”, según la cual China acabaría convertida en una democracia, parece lejana. La realidad muestra, al contrario, que la democracia liberal se enfrenta a una crisis de legitimidad que da alas a otras alternativas que, con olvido de la historia, aparecen como deseables para grupos cada vez más amplios de ciudadanos.

Las crecientes ambiciones de China por ser el actor protagonista en la escena global, reflejada en el desfile militar en Tiananmén por el 80 aniversario Día de la Victoria, las tensiones en el Mar de la China Meridional y, en concreto, la cuestión taiwanesa, se nos aparecen como un desafiante grito al orden

mundial; un orden hasta ahora basado en reglas, que se está viendo sometido a un test de estrés en diversos frentes importantes. Estados Unidos, con sus signos de ansiedad hegemónica, se ha enfocado en políticas que persiguen recuperar su hegemonía: guerra arancelaria, intervenciones militares en el Caribe, propuestas de paz en Ucrania o Gaza o la Guerra con Irán. De momento, el resultado se acerca más a la desestabilización del viejo orden que a la puesta en pie de uno nuevo. Al fondo, siguen presentes los riesgos geopolíticos que vienen de Rusia.

Europa trata de impulsar un proceso de reafirmación de su acaso olvidado papel histórico. Y es en este escenario en el que se inscribe la iniciativa “GG”, una tentativa de construir la autonomía estratégica europea. Con una marcada estrategia internacionalista, la Unión Europea busca competir con la iniciativa China de la Franja y Ruta (IFR) (Belt and Road Initiative, BRI) en un intento por redefinir las reglas de la cooperación global. Mientras que el modelo de Beijing descansa sobre una financiación estatal masiva y una aparente laxitud en las condicionalidades políticas, si bien instrumentaliza la dependencia financiera para blindar sus intereses estratégicos en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Sun, 2014, pp. 4-6) o respecto al estatus de Taiwán; la respuesta de Bruselas se erige sobre la exportación de su propio poder normativo. De este modo, la propuesta europea no se limita a la provisión de capital, sino que condiciona su despliegue al cumplimiento de estándares de transparencia, sostenibilidad y derechos humanos.

Esta propuesta europea, la Global Gateway, fue presentada por Ursula von der Leyen en 2021, en plena crisis tras la COVID-19. Se orienta a la movilización de capital hacia infraestructuras inteligentes y sostenibles en sectores clave: energía, transporte, digitalización, educación e investigación y salud. Para materializar este objetivo, la Comisión Europea ha comprometido una partida de 300 000 millones de euros hasta 2027, que funcionará como catalizador financiero para dinamizar la inversión en estas áreas. La propuesta de valor europea se diferencia

explícitamente de otras iniciativas globales al fundamentarse en seis principios rectores: valores democráticos y altos estándares, buena gobernanza y transparencia, asociaciones igualitarias, enfoque verde y limpio, seguridad, y la catalización de la inversión del sector privado. Estos principios, alineados con la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París, constituyen la base normativa con la que Bruselas aspira a construir un modelo de conectividad sostenible y basado en valores.

La ambición de la Comisión, que se refleja en la movilización ya superada de 300 000 millones de euros antes del plazo original marcado, a fecha de 2025, fue subrayada por la propia presidenta Ursula von der Leyen en su discurso ante el Global Gateway Forum 2025. La iniciativa se enmarcó como la respuesta para construir "asociaciones fiables" y asegurar una "prosperidad que perdurará mucho más allá de la inversión inicial" mediante el fomento de "empleos y habilidades locales" (Von der Leyen, 2025).

Sin embargo, esta estrategia corre el riesgo de replicar un error de diagnóstico, como aquel señalado por Kindleberger a sus contemporáneos. En este caso, confiar en la conectividad y los flujos de capital sin consolidar primero la estructura social de fondo necesaria. Es precisamente en este punto donde la advertencia de Kindleberger cobra vigencia: si el colapso de 1929 se debió a la incapacidad de un hegemon para proveer bienes públicos globales como la estabilidad financiera, el riesgo de la GG es su incapacidad para reconocer y facilitar el bien público regional o nacional indispensable para el desarrollo sostenible en América Latina: la cohesión social.

Para demostrar que esta barrera es estructural y no financiera se pondrá de manifiesto la "heterogeneidad estructural" (Cimoli, 2005) en América Latina, donde los datos de distintos organismos confirman que la falta de protección social socava cualquier intento de desarrollo sostenido. Asimismo, se examina el contexto de las relaciones entre la UE y ALC y

la propia estructura de la estrategia "GG", confrontando su narrativa oficial con la evidencia empírica. El estudio concluye que, pese a la retórica institucional, la cohesión social ha quedado desplazada a un plano secundario.

Esta cohesión social, entendida ahora bajo la óptica de Putnam como el sustrato de confianza institucional, actúa como la estabilidad sistémica interna de las democracias latinoamericanas. Sin este bien público, cuya consolidación requiere de una cooperación externa inteligente y no impositiva, el sistema democrático se debilita, la inversión no focalizada resulta ineficaz y la capacidad de influencia exterior se vuelve volátil e insostenible. La "GG" pasa así, por alto, el eje estratégico fundamental para contrarrestar la inestabilidad derivada de la desigualdad estructural en la región.

1.3. El contexto geopolítico

Al analizar el reparto geográfico de los 306 798 millones de euros movilizados entre 2021 y 2024, se constata que a América Latina y el Caribe se le ha dotado con 31 469 millones de euros, una cifra que, aunque significativa, queda por debajo de las asignaciones para otras regiones prioritarias. En concreto, esta cifra es notablemente menor a los 79 973 millones de euros destinados al África Subsahariana y los 77 161 millones de euros dirigidos a Oriente Medio y Norte de África

Esta distribución, donde América Latina y el Caribe es la región menos priorizada en términos de volumen de capital movilizado después de los Balcanes Occidentales (27 044 millones de euros) y la Vecindad Oriental (28 488 millones de euros), adquiere mayor relevancia al contrastarse con la población: la inversión per cápita en América Latina/Caribe es de aproximadamente 46,97 €/habitante, una cifra que contrasta fuertemente con la inversión por habitante en el África Subsahariana (61,52 €/habitante) y el Norte de África y Oriente Medio (140,29 €/habitante), y que además es mínima si se compara con los 1.502,44 €/habitante destinados a los Balcanes

Occidentales. Es necesario reconocer que la “GG” no fue diseñada como una agencia de desarrollo social ni como un mecanismo de redistribución de riqueza, sino como una herramienta de proyección geo-económica basada en la movilización de capital privado y público hacia activos tangibles. Criticar a la iniciativa por no “proveer” directamente cohesión social podría parecer un error de categoría, dado que su mandato es la conectividad y no el bienestar. Cabe también señalar que la crítica central de este artículo no apunta a la naturaleza del instrumento, sino a la incoherencia estratégica de sus objetivos. Si la UE aspira a utilizar la inversión en infraestructura como palanca para asegurar “asociaciones fiables” y “prosperidad duradera” (Von der Leyen, 2025) debe asumir que en una región marcada por la “fábrica de desigualdad” (Hopenhagen, 2014.), el capital físico por sí solo es insuficiente para garantizar la estabilidad política necesaria para que esas inversiones perduren.

Esta desproporción en el gasto per cápita, en una región de 670 millones de habitantes, refuerza el argumento de que la revitalización de la alianza estratégica con la región no se está traduciendo en una prioridad inversora clara, lo cual pone en tela de juicio su capacidad para competir con la influencia de otros actores globales. Un análisis riguroso de la intervención de la presidenta revela una omisión conceptual crítica que compromete este objetivo de durabilidad. Ursula von der Leyen no elevó la inclusión social ni la cohesión al mismo rango de pilar clave que la infraestructura o la digitalización, y dejó fuera del foco la necesidad de una inversión específica en la base social.

La implementación de la “GG” no puede desvincularse del progresivo enfriamiento de las relaciones birregionales en la última década, máxime tras haber analizado su reparto geográfico. Pese a la retórica de los lazos históricos y valores compartidos, la asociación estratégica UE-CELAC sufrió un periodo de letargo diplomático evidenciado por la ausencia de cumbres al más alto nivel durante ocho años (2015-2023), una desconexión reconocida por el propio

Alto Representante, Josep Borrell, en 2023. Este vacío político coincidió con la expansión comercial y financiera de China en la región, que supo capitalizar la demanda latinoamericana de infraestructura sin excesivas condicionalidades normativas.

Esta desconexión se agrava con la incapacidad para cerrar acuerdos estructurales tras décadas de negociación, como evidenció el nuevo aplazamiento de la firma del acuerdo UE-Mercosur en diciembre de 2025 por la oposición de Francia e Italia y que ha acabado entrando en vigor de manera provisional en mayo de 2026. Este bloqueo, tras 26 años de espera, proyecta ante la región una imagen de fragmentación interna de la UE que contrasta con el pragmatismo de otros competidores globales y pone en riesgo la supervivencia misma de la alianza comercial.

Con el enfriamiento en las relaciones bilaterales como telón de fondo, la GG surge no solo como un instrumento de desarrollo, sino como una respuesta reactiva de Bruselas para reconquistar un terreno geopolítico cedido, intentando sustituir la vieja diplomacia declarativa por una nueva diplomacia de proyectos tangibles.

La estrategia se formalizó regionalmente en julio de 2023 con la presentación de la “Agenda de Inversión Global Gateway UE-ALC” (GGIA), un compromiso político que movilizará más de 45 000 millones de euros hasta 2027. Sobre el papel, la Agenda se estructura en cuatro pilares: transición verde justa, transformación digital inclusiva, desarrollo humano y resiliencia sanitaria y vacunas. Ocurre, sin embargo, que el desglose de esta cartera revela la paradoja de la priorización: mientras los sectores extractivos y digitales captan inversiones multimillonarias para asegurar cadenas de suministro de materias primas críticas (como el litio en Argentina y Chile), el componente específico destinado a la cohesión social, el programa regional “Inclusive Societies”, cuenta con una asignación de apenas 60 millones de euros. Esta desproporción financiera (un 0,13% del total movilizado para el programa

social insignia) evidencia que, pese a la inclusión retórica del desarrollo humano, la “GGIA” sigue operando bajo una lógica de rentabilidad geopolítica, donde la formación técnica y la salud se entienden como servicios funcionales a la productividad del mercado y no como bienes públicos garantes de la estabilidad democrática. Con los datos en la mano, la ratio infraestructura física/cohesión social es de 750:1 (€67,16 vs. €0,09 per cápita), lo que es toda una declaración de intenciones.

Para comprender la conexión entre la falta de inversión social y el declive democrático, cabe remitirse al marco institucional propuesto por Acemoglu y Robinson en *Why Nations Fail* (Acemoglu & Robinson, 2012). Según su análisis, el desarrollo económico sostenible solo es posible bajo “instituciones económicas inclusivas”. Por el contrario, cuando la inversión externa fluye hacia contextos dominados por “instituciones extractivas”, caracterizadas por la concentración de poder y riqueza en una élite reducida, dicha inyección de recursos no democratiza el bienestar, sino que corre el riesgo de reforzar las estructuras de poder existentes.

En el caso latinoamericano, caracterizado por una desigualdad extrema que funciona de facto como una institución extractiva, la inversión masiva en infraestructura física (hardware) sin un contrapeso equivalente en fortalecimiento institucional y cohesión social (software) puede generar un efecto adverso no deseado. Al aumentar la rentabilidad de sectores controlados por élites económicas sin fortalecer la capacidad de negociación y los derechos de la base social, la “GG” podría, paradójicamente, dotar de mayores recursos a los actores que perpetúan el statu quo, exacerbando la brecha de poder y erosionando la legitimidad democrática a ojos de una ciudadanía excluida de los beneficios de la conectividad.

1.4. La evidencia empírica de la insostenibilidad

La evidencia empírica confirma que la desigualdad estructural y la heterogeneidad productiva en las

Américas son el impedimento endógeno que anula la eficacia de la inversión no focalizada en el ámbito social. El reciente Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2025 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) corrobora esta tendencia, advirtiendo que la región permanece atrapada en una “trampa de baja capacidad para crecer”, caracterizada por una inversión doméstica deficiente y mercados laborales poco dinámicos que limitan severamente la movilidad social (CEPAL, 2025).

Por si esto fuera poco, el estancamiento económico visible a partir de 2015, exacerbado por la pandemia, ha puesto en peligro los avances sociales de la década anterior. La desigualdad en la región no es solo alta, es extrema: el continente padece niveles de desigualdad de ingreso de los más altos del mundo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 10% más rico de la población capta 22 veces más renta nacional que el 10% más pobre. Aún más alarmante es que el 1% más rico se apropia del 21% de los ingresos de toda la economía (BID, 2020), el doble de la media del mundo industrializado.

El Índice de Gini en los países latinoamericanos es alarmantemente alto, con cifras como 51,6 en Brasil (2023) o 43,5 en México (2022). Ningún país de la región refleja un índice inferior a 39,8 (El Salvador). Esto contrasta fuertemente con los coeficientes europeos, por ejemplo, 29,9 en Dinamarca o 31,8 en Francia en 2023 (Banco Mundial: World Development Indicators).

Esta desigualdad de ingresos se sustenta en una desigualdad productiva o “heterogeneidad estructural”. Tal y como advierte la CEPAL, existe una desconexión en el tejido económico: las grandes empresas de alta productividad concentran dos tercios del PIB pero emplean solo al 19,8% de los trabajadores. En contraste, el sector de baja productividad (microempresas y autoempleo) concentra el 50,2% del empleo pero genera apenas el 10,6% del

PIB (Hopenhayn, 2014). A esto se suma una tasa de informalidad que, aunque muestra signos de reducción, sigue afectando a una vasta parte de la fuerza laboral. El escenario proyectado para 2026 presenta una dualidad compleja: si bien la CEPAL anticipa que la informalidad continuará disminuyendo gracias al peso del sector formal y que la tasa de desempleo se mantendrá estable en torno al 5,6%, la creación neta de empleo se desacelerará notablemente (1,5% en 2025 frente a años previos). Esto sugiere que, sin una inversión focalizada en cohesión social que acelere estas "leves mejoras", la región corre el riesgo de estabilizarse en un equilibrio de bajo dinamismo que no logra cerrar las brechas estructurales a la velocidad necesaria (CEPAL, 2025).

Un punto que no podemos pasar por alto es que la desigualdad no es solo un asunto de distribución, también existen tremendas desigualdades en la calidad de la educación, el acceso a la salud, la calidad de la vivienda y hasta la seguridad pública (Insulza, 2015).

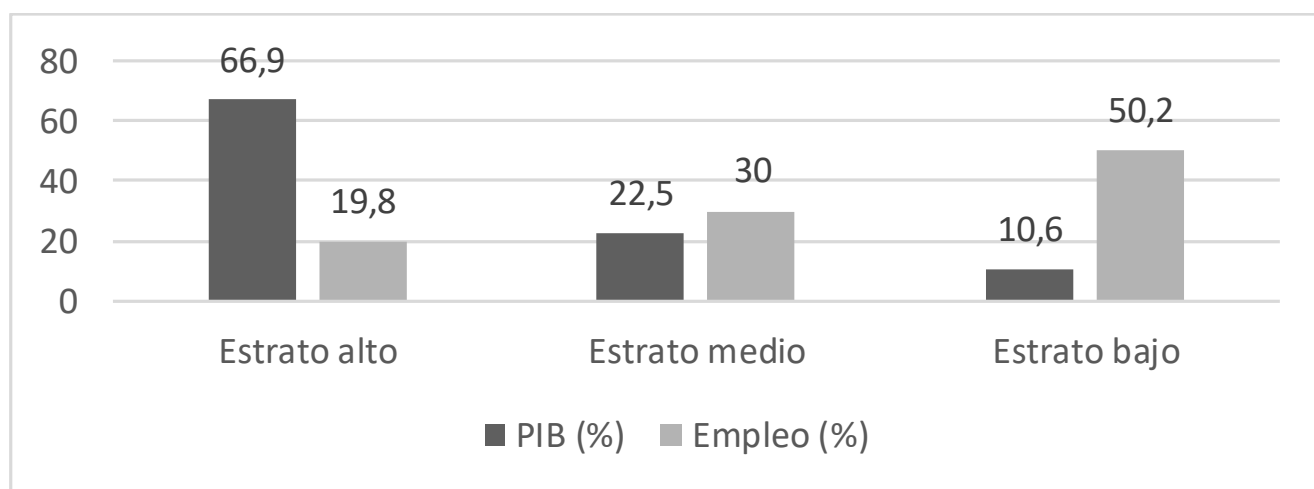
Esta naturaleza multidimensional de la pobreza resulta hasta tal punto inequívocamente condicionante que se materializa en la esperanza de vida. Dentro del proyecto SALURBAL, el artículo *Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities* re-

coge cómo una mujer de un barrio pobre en Santiago de Chile nace con una esperanza de vida 18 años menor que otra mujer en un barrio de ingresos altos de la misma capital chilena (Bilal et al., 2019).

La marcada desigualdad trasciende la dimensión del ingreso para manifestarse como una exclusión estructural en el acceso a infraestructuras, servicios de salud y participación política. Esta ausencia de cohesión social no solo restringe la movilidad social ascendente de millones de individuos, sino que genera una inestabilidad sistémica que amenaza la viabilidad de los propios Estados. Este fenómeno de inequidad no es meramente un problema normativo de justicia social, sino un profundo lastre económico que socava la productividad agregada y anula la eficacia de las inversiones no focalizadas. En última instancia, sin cohesión social no existe seguridad jurídica sostenible para las empresas, lo que perpetúa el estancamiento del empoderamiento económico de los sectores vulnerables y consolida materialmente —no solo retóricamente— la "paradoja del desarrollo" en la región.

En el año 2024, la tasa de pobreza se situó en el 25,5% (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2025), lo que significa 162 millones de personas bajo la línea de la pobreza. Esta marginación de una significati-

Gráfico 1: América Latina (18 países): Indicadores de heterogeneidad estructural (porcentajes)



■ Fuente: Elaboración propia con información recogida de: Infante, R. (2011). *América latina en el "umbral del desarrollo"*. Documento de trabajo No. 14. Santiago de Chile: CEPAL.

va parte de la población total conlleva no solo el distanciamiento conceptual con la clase dirigente política que se siente ajena a su realidad, sino unos consiguientes niveles de violencia exacerbados en un sistema que ni les representa ni, mucho menos, les ampara. Hay evidencia empírica de que la pobreza y la desigualdad impulsan climas de violencia, que hay una correlación positiva entre desigualdad y criminalidad (Fajnzylber et al., 2002).

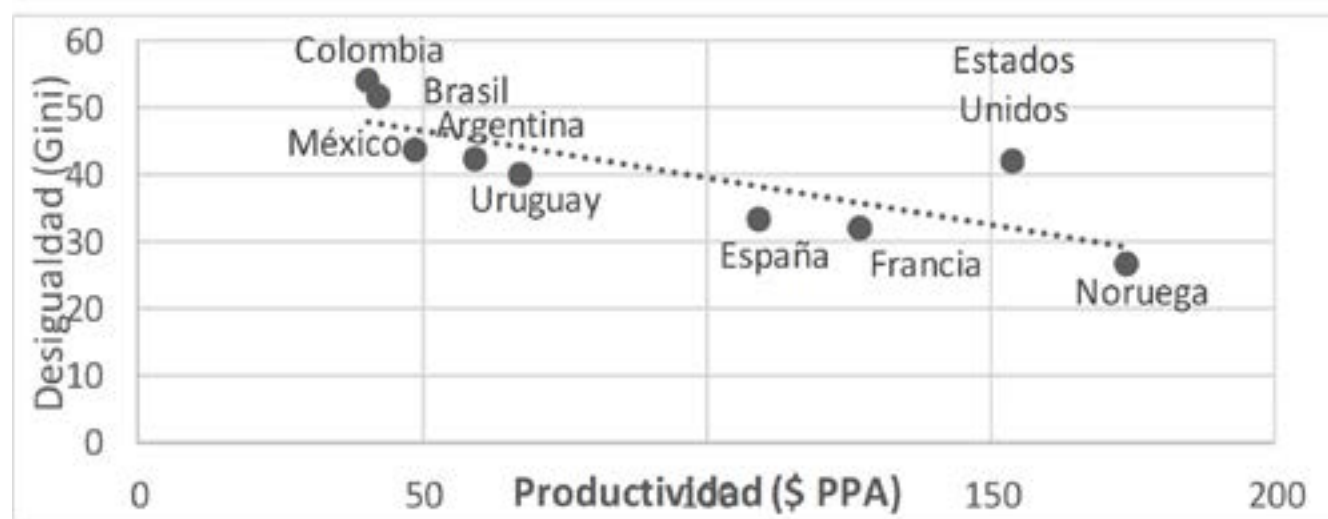
La incorporación al sistema económico de los que sufren pobreza multidimensional y de aquellos que sufren una desigualdad de oportunidades, en su mayoría apartados del sistema, implica la incorporación de una gran masa de trabajo, de ciudadanos que trabajan, que pagan impuestos y que consumen. El potencial económico de incorporar a tal cantidad de población es enorme pues aumentaría el tamaño de la economía y la competitividad con base en las economías de escala. Cabe señalar que, sobre el problema de aquellos que directamente no pueden acceder al ámbito laboral, existe una relación inversamente proporcional entre el nivel de productividad y la concentración de empleo, lo que convierte a la región, como se ha mencionado anteriormente,

en una “fábrica de desigualdad”. El siguiente gráfico muestra la mencionada heterogeneidad estructural.

Una mayor eficiencia redistributiva, sumada a una inversión en programas de protección social locales y de modernización tecnológica que incluyan un ambicioso proyecto educativo con vistas a la revolución tecnológica, redundaría en un mayor desarrollo económico. Además, como señaló el presidente del think tank español Real Instituto Elcano, la difusión tecnológica ha generado una convergencia de productividades per cápita, con lo que, a mayor población, sumada a una inversión tecnológica, mayor producción y, por tanto, mayor PIB (Lamo de Espinosa, E., 2018).

El departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES) recoge en un documento sobre la inclusión social que aquellos países con mayores grados de igualdad social demuestran una fuerte competitividad económica. Por tanto, la igualdad es un pilar imprescindible en la construcción del progreso, cuya relación directa e indisoluble muestra la correlación inversa entre productividad y desigualdad presentada por la CEPAL (CEPAL, 2019) y que se muestra a continuación.

Gráfico 2: Países seleccionados: Relación entre productividad laboral y desigualdad de ingresos, 2022-2024 (dólares constantes PPA de 2021 y coeficientes de Gini)



■ Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (World Development Indicators). Datos del último año disponible.

A mayor cohesión social mayor fortaleza de las instituciones políticas, mayor implicación e identificación del ciudadano con su clase política y con ello menor violencia y una también menor evasión fiscal, así como un mayor fortalecimiento de la calidad institucional.

1.5. La exclusión como ineficiencia estructural: Economía del cuidado y brechas de diversidad

La paridad de género es también un ámbito que se ve directamente afectado por la desigualdad social. Aunque las proyecciones recientes indican que la participación laboral continuará mejorando gradualmente, especialmente en el caso de las mujeres, contribuyendo a indicadores de equidad más favorables (CEPAL, 2025), las brechas de género siguen siendo elevadas y estructuralmente rígidas. De acuerdo con European Anti Poverty Network, la pobreza y la exclusión social están directamente relacionadas con la violencia de género (European Anti Poverty Network [EAPN], 2018). Las mujeres más pobres sufren un mayor impacto al no contar con recursos suficientes para garantizar su independencia. La pobreza entre mujeres en edad de trabajar (25-49) es 1,2 veces mayor que entre los hombres (EAPN, 2018).

Persiste una “ideología doméstica” estructural: más del 40% de la población considera que los niños de hasta 6 años sufren cuando sus madres trabajan fuera del propio ámbito doméstico y, además, la mitad de la población considera que el cuidado del hogar es tan gratificante para una mujer como lo pueda ser el empleo remunerado (BID, 2020). Esto dificulta el acceso laboral de la mujer y su posibilidad de alcanzar puestos de responsabilidad y favorece el mantenimiento de la brecha salarial. Las mujeres ganan un 29,2% menos que los hombres en los mismos puestos de trabajo (World Economic Forum, 2018).

Por tanto, las mujeres siguen dependiendo financieramente de sus cónyuges o familias, lo que contribuye, a su vez, a la minusvaloración de su figura

y genera, asimismo, violencia cultural y estructural hacia ellas. Como prueba de esto, en Latinoamérica, de un promedio simple de 16 países realizado por la CEPAL, tan solo un 29,1% de los hogares tenían a una mujer como jefatura de hogar.

De acuerdo con Naciones Unidas, Latinoamérica es la región más peligrosa para la mujer fuera de un contexto de guerra. Más de nueve mujeres son asesinadas cada día víctimas de violencia sexista en la región.

Si bien la estrategia Global Gateway incorpora formalmente la igualdad de género, un análisis de sus mecanismos de implementación revela una desconexión crítica con la realidad latinoamericana. En su documentación oficial, la iniciativa destaca el “apoyo a la inversión para el fomento del espíritu empresarial femenino” y la movilización de socios como el Banco Europeo de Inversiones y la Fundación Gates para facilitar “préstamos asequibles” —esta última mencionada para la región de África Oriental— y la integración de mujeres en “cadenas de valor” globales (Banco Europeo de Inversiones, 2025). Pero esta aproximación, centrada en la lógica de mercado y la bancarización, corre el riesgo de ser ineficaz e irrelevante para el grueso de la población femenina de la región latinoamericana, al ignorar las barreras pre-económicas que definen su exclusión.

La paradoja radica en intentar aplicar soluciones de “inclusión financiera” en un contexto definido por la exclusión estructural y la violencia. La evidencia empírica demuestra que la desigualdad de género en América Latina no es meramente una falta de capital, sino una falta de ciudadanía plena y seguridad física. Aquí, donde la integridad física no está garantizada por el Estado, ofrecer créditos para el “emprendimiento” sin fortalecer primero los mecanismos de protección social y justicia más básicos no garantiza el empoderamiento factual de las mujeres, conceptualmente alejadas de la integración económica plena en un sistema que las invisibiliza.

La estrategia europea asume la existencia de un sujeto económico libre para emprender, omitiendo

que la "ideología doméstica" y la carga de cuidados no remunerados actúan como un impuesto oculto que paraliza la autonomía económica de la mujer. Esta barrera cultural y estructural se traduce, además de en la brecha salarial mencionada, en que la mayoría de las mujeres trabajadoras se ven confinadas a la informalidad, un sector que, por definición, no es sujeto de crédito bancario ni se beneficia de la "integración en cadenas de valor" que propone la Global Gateway.

El enfoque de la UE, al priorizar el apoyo a "empresas dirigidas por mujeres", beneficia desproporcionadamente a una minoría que ya ha superado las barreras de entrada al mercado formal. Mientras tanto, las mujeres más pobres quedan fuera del radar de estas inversiones. Si la Global Gateway no contempla inversiones directas en sistemas nacionales de cuidados y en la erradicación de la violencia estructural, sus fondos de capital riesgo y sus garantías bancarias solo servirán para ensanchar la brecha entre una élite femenina conectada a los mercados globales y una mayoría atrapada en la subsistencia y la dependencia.

En conclusión, validar la tesis de la relevancia estratégica europea exige reconocer que no hay "prosperidad duradera" ni "sociedades resilientes" —como promete la GG— sin abordar primero la cohesión social. La igualdad de género no se logra mediante la mera inyección de liquidez en el sector privado, sino mediante la construcción de un Estado de bienestar que libere a la mujer de la carga de cuidados y garantice su seguridad, condiciones sine qua non para que cualquier iniciativa de emprendimiento pueda siquiera plantearse.

Del mismo modo, la situación de la población LGBT+ dista de ser equitativa. Con 1.292 víctimas mortales por violencia homófoba y transfoba (Sin Violencias LGBT, 2019), muchos países de la región aún no equiparan los derechos de la población LGBT+ al de los del resto de la población, careciendo de mecanismos específicos de protección, así como de reconocimiento de libertades civiles específicas. En

este sentido, existen aún países en la región que no reconocen el matrimonio entre personas del mismo sexo, generando una brecha conceptual que se traduce en una discriminación explícita de aquellos a quienes no se está considerando como ciudadanos iguales.

En cuanto a las personas transexuales, a pesar de que existe reconocimiento institucional a su identidad en muchos de los estados de la región, aún enfrentan altos niveles de discriminación y violencia. Si bien es cierto que la práctica totalidad de los Estados de América Latina y el Caribe han ratificado o patrocinado resoluciones de apoyo a la defensa de dicho colectivo, algunos países siguen sin reconocer derechos fundamentales para el colectivo y es necesario el establecimiento de campañas activas de normalización y visibilidad para frenar la discriminación en América Latina.

La región es pues, en línea con lo expuesto, un continente donde aún persiste un alto nivel de desigualdad y de pobreza. Una desigualdad fuertemente arraigada en la existencia de estructuras que perpetúan la exclusión y la discriminación de ciertos grupos como los indígenas, afrodescendientes, las mujeres, las personas LGBT+ o las personas con discapacidad. La sobrerrepresentación de estos grupos en las estadísticas de pobreza, de un menor acceso a servicios fundamentales de sanidad y educación, de precariedad en términos laborales o de una infrarrepresentación política; evidencia la profundidad de las brechas existentes. Revertir esta situación implica necesariamente priorizar la inversión social y fortalecer las políticas fiscales redistributivas que pueden garantizar un piso mínimo de oportunidades.

2. Análisis de casos de estudio.

1. Construction of a TVET school

Siguiendo el protocolo comparativo definido, este caso se examina como un caso "crítico", en el que la ausencia de cohesión social y colapso institucional

permiten evaluar los límites estructurales de la inversión en infraestructura educativa aislada.

La evidencia más contundente de la vacante educativa en la estrategia europea reside en la excepcionalidad del caso haitiano. El proyecto de construcción del campus TVET en Ouanaminthe constituye la única iniciativa de infraestructura educativa bilateral contemplada en toda la Agenda de Inversión (GGIA). Su selección para este análisis no es discrecional, sino forzosa.

Este proyecto, enmarcado dentro del área de Educación e Investigación, se enfoca en la construcción física de un centro y el establecimiento de polos de excelencia (digital, emprendimiento y mantenimiento), con el objetivo explícito de "mejor equipar a la población, y especialmente a jóvenes y mujeres, para las demandas del mercado laboral". Si bien la formación profesional es fundamental para el desarrollo, este enfoque ilustra la falacia de confiar en el crecimiento sin cimientos sociales sólidos.

Haití, al igual que gran parte de América Latina, sufre niveles extremos de desigualdad, informalidad y violencia social. La crisis de seguridad multidimensional que afecta al país, con el control territorial por parte de bandas armadas y el colapso de las instituciones estatales, convierte cualquier inversión en "ladrillo y cemento" en un activo de altísimo riesgo. La construcción de una infraestructura física educativa, por avanzado que sea, ignora las barreras pre-económicas y de seguridad que definen la exclusión como se mencionaba en el apartado de género.

Específicamente, al no contemplar una inversión activa en los mecanismos de protección social y justicia más básicos, la UE asume la existencia de un "sujeto económico libre para emprender" o estudiar, omitiendo que la inseguridad, la falta de ciudadanía plena, o la carga de cuidados no remunerados (en el caso de las mujeres) actúan como un freno que paraliza la autonomía.

Este caso constituye un test de estrés para la estrategia europea: sin un sustrato mínimo de protección social y orden público, la construcción del campus corre el riesgo de convertirse en un activo inoperante dentro de un entorno institucional fracturado.

2. Social cohesion and tackling inequalities in the Caribbean

Este programa regional representa la totalidad de la oferta europea en el ámbito de la cohesión social fuera de contextos de crisis humanitaria. Al ser el único contrapunto al proyecto de infraestructura en Haití, su análisis permite confirmar el patrón de intervención de la Global Gateway: mientras el capital físico se canaliza bilateralmente, la inversión social se diluye en instrumentos regionales de asistencia técnica, si bien representa un reconocimiento explícito por parte de la Global Gateway sobre la necesidad de abordar el tejido social. Denominado "Inclusive Societies in LAC", su objetivo central es reducir las desigualdades de género y fortalecer la dimensión social de la agenda de inversión de la UE.

Desde la lógica del diseño metodológico, este caso representa una modalidad de intervención blanda (soft policy), lo que permite contrastar los límites de la asistencia técnica regional frente a la inversión directa en infraestructura social.

El proyecto se alinea directamente con la tesis de este artículo al priorizar la Igualdad y Derechos Sociales, enfocándose en la reducción de las desigualdades de ingresos, la protección social y las políticas de cuidado. Su alcance es deliberadamente social, buscando beneficiar al 40% inferior de los hogares por ingresos, así como a mujeres y jóvenes. No obstante, la propia naturaleza de la inversión revela una limitación estructural en la estrategia de la "GG". El análisis de los pliegos técnicos de este programa confirma que no se trata de una inversión de capital en infraestructura social, sino de un contrato de servicios para "asistencia técnica" y "apoyo al diálogo de políticas" (European Commission 2024, p. 4). Mientras los proyectos de energía y transporte movilizan capital

para activos físicos, el componente de cohesión social se gestiona mediante consultoría para "facilitar la coordinación" y organizar "eventos y reuniones con partes interesadas" (European Commission, 2024, p. 5).

3. Drinking Water and Sewerage Programmes in Portoviejo Municipality in Ecuador

Frente a la lógica de los grandes corredores logísticos, el caso de Ecuador representa un contrafactual positivo (outlier) dentro de la cartera de la Global Gateway: una intervención diseñada desde la lógica de la brecha estructural y no desde la rentabilidad extractiva. Se trata del proyecto "Plan Triple AAA" en el cantón de Portoviejo, una iniciativa que moviliza más de 113 millones de euros mediante un mecanismo de financiación combinada (blending) que integra a la Unión Europea (LACIF), la AECID española, el BID y el Banco Europeo de Inversiones.

La selección de este caso valida la hipótesis de que la inversión en infraestructura física solo genera estabilidad sistémica cuando actúa directamente sobre los determinantes de la desigualdad multidimensional. Tal y como advierten Acemoglu y Johnson, el progreso material o tecnológico no se traduce automáticamente en prosperidad compartida si no va acompañado de un marco institucional inclusivo que redirija sus beneficios; este proyecto responde a esa lógica partiendo de un diagnóstico de heterogeneidad estructural severa. Mientras la cobertura de agua potable en el área urbana de Portoviejo alcanzaba el 92% en 2018, en las parroquias rurales caía dramáticamente al 34%, con un saneamiento de apenas el 15%. Esta disparidad no es un mero dato estadístico, sino la evidencia de una ciudadanía de dos velocidades que erosiona la confianza institucional.

A diferencia de los proyectos de hidrógeno o transporte, el Plan Triple AAA opera como una inversión directa en el capital social a través de una infraestructura esencial. Al dotar de servicios a 80 000 habitantes dispersos en parroquias rurales (como

Abdón Calderón o San Plácido) y sustituir pozos sépticos por biodigestores, el proyecto no solo resuelve una urgencia sanitaria, sino que reconstruye la presencia del Estado, y de sus socios europeos, en territorios tradicionalmente olvidados.

El aspecto más relevante para la discusión sobre la cohesión social es su componente de género. Mientras que otras líneas de la "GG" se limitan a la inclusión financiera de emprendedoras, este proyecto aborda las barreras pre-económicas mediante la "Escuela de Formación de Mujeres". Al liberar a las mujeres de la carga de tiempo que implica el acarreo de agua y capacitarlas en la gestión comunitaria de recursos hídricos (Juntas de Agua), se ataca la raíz de la desigualdad de género y se fortalece el tejido civil local.

Sin embargo, este éxito local encierra una advertencia estratégica. Aunque el proyecto se alinea perfectamente con la narrativa de "transición verde justa" de la Global Gateway y demuestra que la cooperación estratégica (Snidal) funciona mediante el Team Europe, su escala financiera y su carácter excepcional sugieren que sigue siendo una isla de éxito.

4. Developing the sustainable lithium value chain in the Salta and Jujuy provinces in Argentina

Este proyecto es un ejemplo claro de la priorización temática en la que incurre la "GG". En el marco del diseño comparativo, Argentina se analiza como un caso típico de economía de renta media con alta heterogeneidad estructural. En lugar de priorizar servicios básicos que generen arraigo y mitiguen la pobreza en territorios vulnerables, la iniciativa se centra en el desarrollo de la cadena de valor del litio en Salta y Jujuy. Este caso es paradigmático de la verdadera prioridad temática de la Global Gateway: asegurar el suministro de "materias primas críticas" para el sostenimiento industrial y la transición ecológica de Europa. Tal y como advierten los análisis de seguridad y prospectiva económica, el litio se ha convertido en un elemento absolutamente geoestratégico, un "oro blanco" cuya demanda global se

multiplicará exponencialmente en las próximas décadas, y en el cual la UE adolece de una altísima dependencia exterior, importando casi el 90% de sus necesidades de concentrados frente al monopolio fáctico de China. Con base en esto y aunque el discurso oficial de Bruselas esgrime argumentos como la “creación de empleo” local, el enfoque principal declarado en el proyecto es la reducción de riesgos para la inversión privada europea. Esta directriz refuerza la percepción de la “GG” como un instrumento eminentemente extractivo, diseñado para blindar la autonomía estratégica de Europa, más que para la mitigación de la desigualdad estructural en las regiones andinas productoras. De hecho, la explotación de este mineral conlleva externalidades negativas severas para las comunidades locales —como la competencia por los recursos hídricos en zonas de baja pluviometría y la degradación de ecosistemas— que con frecuencia actúan como detonantes de conflictividad social si no existen marcos redistributivos fuertes.

Citando de nuevo a Acemoglu y Johnson, financiar la cadena de extracción y procesamiento del litio sin fortalecer primero las instituciones locales de bienestar corre el riesgo de beneficiar solo a las élites económicas y a los inversores internacionales. Lejos de generar resiliencia, este tipo de inversión desconectada de la cohesión social amenaza con exacerbar la brecha de poder y la conflictividad en la región, consolidando la paradoja del desarrollo latinoamericano

2.1. Líneas de acción propuestas

A partir del diagnóstico de las asimetrías estructurales de la región y de las carencias operativas de la Global Gateway, se plantean líneas de acción orientadas a que la asociación estratégica UE-ALC trascienda la lógica del capital físico hacia un fortalecimiento institucional centrado en la redistribución.

En primer lugar, se sugiere que la asistencia técnica europea debe instrumentalizarse para modernizar la capacidad fiscal de los Estados socios mediante

la implementación de sistemas de “Administración Tributaria 3.0”. Si bien el instrumento de la asistencia técnica ya se contempla en programas incipientes como “Social cohesion and tackling inequalities in the Caribbean” (IDI087-1) para la mejora de la gestión financiera pública, es imperativo elevar la ambición tecnológica de estos mecanismos: el apoyo específico a la adopción de infraestructuras de inteligencia artificial y minería de datos permitiría no solo optimizar la eficiencia recaudatoria, sino reconstruir el contrato social fiscal. En un contexto donde el espacio fiscal se mantiene restringido por el servicio de la deuda y la volatilidad externa, como advierte la CEPAL en su balance de 2025, la eficiencia recaudatoria no es una opción técnica, sino una necesidad de supervivencia estatal para financiar el desarrollo sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

La aplicación de estas tecnologías facilita el monitoreo de flujos financieros complejos y la detección temprana de patrones de evasión fiscal, una problemática que, según estimaciones recientes de la CEPAL, drena anualmente recursos equivalentes a más del 6% del PIB regional. Como advirtió Raúl García-Buchaca (CEPAL), “la evasión y elusión tributaria internacional no pueden enfrentarse sin fortalecer la cooperación y el multilateralismo para reformar la gobernabilidad financiera internacional a través de acuerdos que se hacen urgentes” (CEPAL, 2022).

Además de la mejora en la eficiencia del gasto público, la digitalización fiscal posee un alto potencial político ya que incrementa la transparencia y la progresividad efectiva del sistema y fortalece la confianza ciudadana en las instituciones, un prerrequisito indispensable para reducir la violencia estructural y fomentar el cumplimiento tributario voluntario.

La experiencia internacional ofrece referentes técnicos valiosos, como el programa Smarter Data de la Oficina de Impuestos de Australia (ATO). Mediante el análisis predictivo y el uso de nudges (avisos preventivos en tiempo real), este sistema ha logrado

asistir a cientos de miles de contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones y prevenir fraudes masivos. Si bien la alta informalidad latinoamericana presenta desafíos únicos para la replicabilidad directa de estos modelos, la transferencia de este know-how técnico por parte de la UE constituiría una inversión estratégica en un necesario plan-teamiento en cascada (waterfall).

Paralelamente al fortalecimiento institucional, un segundo pilar exige reconceptualizar la noción de “inversión estratégica” dentro de la Global Gateway. Es imperativo trascender la visión tradicional centrada exclusivamente en la logística extractiva y la energía para financiar masivamente la construcción de “infraestructura social”: centros de sistemas integrales de cuidados, infraestructura educativa y redes de saneamiento, tal como se referencia en el modelo de intervención de Portoviejo (Ecuador).

La UE debe otorgar a estas iniciativas la misma jerarquía financiera, garantías de riesgo y celeridad técnica que actualmente reserva para los grandes corredores de hidrógeno verde o digitales. Elevar el estatus de la infraestructura social no solo garantiza el empoderamiento económico de los segmentos más vulnerables, atacando la raíz de la desigualdad, sino que genera un alto retorno geopolítico. Al materializar el acceso al bienestar en obras tangibles, la UE trasciende la retórica diplomática y se consolida como el garante fáctico del Estado del Bienestar en la región, diferenciando cualitativamente su oferta de valor frente a la de otros actores globales enfocados meramente en la rentabilidad comercial.

CONCLUSIONES

La evidencia presentada en este análisis confirma que la Global Gateway, en su configuración actual, corre el riesgo de replicar la omisión diagnosticada por Kindleberger en 1973: intentar estabilizar un sistema complejo mediante flujos de capital físico sin proveer el bien público inmaterial necesario para su sostenimiento. Si en el periodo de entreguerras ese bien era el liderazgo hegemónico para la estabilidad

financiera, en la América Latina del siglo XXI es la cohesión social para la viabilidad democrática y la consolidación del crecimiento económico. Las proyecciones actualizadas confirman la urgencia de este cambio de paradigma: con una expansión estimada del 2,4% en 2025 y el 2,3% para 2026, la región continúa sumida en una trampa de baja capacidad para crecer, lastrada por una inversión insuficiente y mercados laborales incapaces de absorber la fuerza de trabajo productiva (CEPAL, 2025).

La praxis inversora desmiente la retórica ambiciosa de la “Agenda de Inversión UE-ALC”. Mientras la estrategia proclama cuatro pilares equitativos, el desglose presupuestario revela una jerarquía implacable: la asignación de apenas 60 millones de euros al programa regional “Inclusive Societies”, frente a un paquete total de 45 000 millones, reduce el componente de cohesión social a un testimonial 0,13% de la inversión movilizada. Este dato no es una anécdota contable, sino la demostración empírica de una “paradoja de la priorización”: Europa busca relevancia geopolítica invirtiendo en el hardware (energía y transporte) de una región cuyo software social (igualdad y capacidad institucional) está estructuralmente dañado.

El análisis de la oferta educativa corrobora empíricamente la asimetría estratégica. La inexistencia de proyectos de infraestructura social en las economías de renta media contrastada con la excepcionalidad de la inversión en Haití, confirma que la Global Gateway carece de una hoja de ruta para fortalecer el tejido social en democracias funcionales, limitando su intervención social a contextos de estado fallido o a programas de asistencia técnica blanda. La priorización de grandes infraestructuras y cadenas de valor extractivas ignora que, en contextos de alta heterogeneidad estructural y evasión fiscal sistémica, el crecimiento económico no se traduce automáticamente en desarrollo. Por el contrario, iniciativas como el saneamiento en Portoviejo o la asistencia técnica incipiente en el Caribe señalan el camino correcto, pero carecen de la escala financiera necesaria para alterar la inercia de la desigualdad.

El presente análisis padece las limitaciones propias de un enfoque cualitativo y del carácter incipiente de los proyectos evaluados, lo que restringe la posibilidad de establecer inferencias causales estadísticas. Sin embargo, la consistencia de los patrones estructurales identificados mediante el diseño comparativo ofrece una base empírica robusta suficiente para poder fundamentar una reorientación estratégica y abrir nuevas líneas de investigación cuantitativa.

En definitiva, para evitar la irrelevancia estratégica frente al avance comercial de China la UE debería reorientar la “GG” bajo dos premisas fundamentales alineadas con la visión histórica de la CEPAL. En primer lugar, debe elevar la “infraestructura social”, entendida como sistemas de cuidado, salud y educación, a la misma jerarquía de inversión estratégica que los corredores energéticos, reconociendo que el capital humano es el recurso más crítico de la región. En segundo lugar, debe instrumentalizar su capacidad técnica para fortalecer la “Administración Tributaria 3.0” en los estados socios, facilitando la reconstrucción del contrato social fiscal mediante la transferencia de tecnología.

En última instancia, la influencia europea en el siglo XXI no dependerá de la cantidad de kilómetros de cable o carreteras que financie, sino de su capacidad para demostrar que su modelo de inversión es cualitativamente superior al de sus competidores. Sin cohesión social, la conectividad física es estéril y políticamente volátil; con ella, la “GG” puede convertirse en el verdadero puente hacia una autonomía estratégica compartida, evitando así la trampa de la irrelevancia que Kindleberger profetizó para los vacíos de liderazgo y superando las limitaciones de la provisión unilateral señaladas por Snidal mediante una cooperación legitimadora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York: Crown Business.
- Acemoglu, D. & Johnson, S. (2023). *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*. Nueva York: PublicAffairs.
- Banco Europeo de Inversiones. (2025). La estrategia Global Gateway cumple sus promesas y moviliza a los socios para el empoderamiento económico de las mujeres. 11 de febrero de 2025. <https://www.eib.org/en/press/all/2025-259-global-gateway-strategy-delivers-and-mobilises-partners-for-women-s-economic-empowerment-and-strong-communities-around-the-world?lang=es>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Washington, D.C.: BID. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf?__cf_chl__tk=tCDUO-C4vJwohcJdYxFhOW.FLHScap4L2pX8WTU-vH4A8-1777969671-1.0.1.1-DWgvGc2CuzLfzC.Fpy99hFkkGuQECUPPLNKKRFET7pU
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2024). Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe. BID Noticias, 18 de enero de 2024. <https://www.iadb.org/es/noticias/las-complejidades-de-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe>
- Banco Mundial. s.f. Índice de Gini [Conjunto de datos]. Indicadores del Desarrollo Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Bilal, U., Alazraqi, M. et al. (2019). Inequalities in Life Expectancy in Six Large Latin American Cities from the SALURBAL Study: An Ecological Analysis. *The Lancet Planetary Health* 3 (12), p. 503-510.
- Cimoli, M. (2005). Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL y BID.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Los cuidados en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2007-2018*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44361-cuidados-america-latina-caribe-textos-seleccionados-2007-2018>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d72d0e2f-76bb-4857-9a02-101784439750/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). La evasión y elusión tributaria significan para la región una pérdida significativa de recursos. Nota informativa. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/notas/la-evasion-elusion-tributaria-significan-la-region-perdida-significativa-recursos-que-son>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2025. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82263-estudio-economico-america-latina-caribe-2025-movilizacion-recursos>
- European Anti Poverty Network (EAPN). (2018). Género y pobreza en Europa. Bruselas: EAPN. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1520494442_2-documento-genero-pobreza_eapn_eu.pdf
- European Commission. (2024). Terms of Reference - Part A: Support Services to the EU Programme Inclusive Societies in LAC: Social Dimension of the EU-LAC Global Gateway Investment Agenda. Bruselas: Directorate-General for International Partnerships (IN-TPA). Ref. Ares (2024)7366255.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. & Loayza, N. (2002). Inequality and Violent Crime. *The Journal of Law and Economics* 45 (1): 1-39.
- Fukuyama, F. (1992) 2006. El fin de la historia y el último hombre. Edición revisada. Nueva York: Free Press.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Hopenhayn, M. (2014). Desigualdades cruzadas: desafíos para la protección social. En *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, edición de Simone Cecchini y Milena Lavigne, 33-35. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9f521b69-19df-492e-b864-71be55b92401/content>
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Infante, R. (2011). América Latina en el "Umbral del Desarrollo": un ejercicio de convergencia productiva. Documento de Trabajo 14. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Infanteumbraldesarrollo.pdf>
- Insulza, J. M. (2015). Desigualdad, democracia e inclusión social. En *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*, edición de Hugo de Zela, Patricia Esquenazi, Alvaro Briones y Gina Ochoa, 13-33. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>
- Kawachi, I. & Lisa Berkman, F. (2000). Social cohesion, social capital, and health. En *Social Epidemiology*, edición de Lisa F. Berkman e Ichiro Kawachi, 174-190. Oxford: Oxford University Press. <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/590/Readings/Kawachi%20and%20Berkman.pdf>
- Kindleberger, C. P. (1973). *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Lamo de Espinosa, E. (2018). *¿Qué es la globalización?* Madrid: Colegio Libre de Eméritos.

- Muggah, R. (2016). The decline of US power. World Economic Forum, 9 de noviembre de 2016. <https://es.weforum.org/stories/2016/11/el-dominio-de-estados-unidos-ha-terminado-para-el-2030-ten-dremos-un-punado-de-potencias-mundiales/>
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES). (2009). Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010. Nueva York: ONU.
- Noticias ONU. (2025). América Latina avanza en la reducción de la pobreza pero la desigualdad persiste. Organización de las Naciones Unidas. <https://news.un.org/es/story/2025/11/1540820>
- Putnam, R. D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Ríos Méndez, G. & Rodríguez Pinzón, E. (2025). Latin America and the Caribbean-European Union Relations: Strengthening a Strategic Alliance. Madrid: Fundación Carolina e IE University. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/relaciones-entre-la-union-europea-y-america-latina-a-y-el-caribe-fortaleciendo-una-alianza-estrategica/>
- Sánchez Vera, F. (2015). Seguridad, cohesión social y educación. Cultura y Conciencia. Revista de Antropología 1: 75-96. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9163295.pdf>
- Sin Violencias LGBT. (2019). El prejuicio no conoce fronteras: homicidios de lesbianas, gays, bisexuales, trans en América Latina y el Caribe 2014-2019. Red Regional de Información sobre Violencias LGBT. <https://sinviolencia.lgbt/el-prejuicio-no-conoce-fronteras/>
- Snidal, D. (1985). The Limits of Hegemonic Stability Theory. International Organization 39 (4), p. 579-614.
- Sun, Y. (2014). Africa in China's Foreign Policy. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Von der Leyen, U. (2025). Discurso de apertura. Presentado en el Global Gateway Forum 2025, Bruselas, 9-10 de octubre de 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_25_2337
- World Economic Forum (WEF). (2018). The Global Gender Gap Report 2018. Ginebra: WEF. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf
- Yin, R. K. (2018). Case Study Research and Applications: Design and Methods. 6.ª ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

Declaración sobre el uso de modelos de Inteligencia Artificial

El autor declara haber utilizado el modelo de lenguaje de inteligencia artificial Gemini (desarrollado por Google) exclusivamente como herramienta de asistencia editorial. Su aplicación se ha limitado estrictamente a la revisión gramatical, la mejora de la legibilidad y el refinamiento del estilo académico. Esta herramienta asistencial se ha empleado de manera transversal en todas las secciones del manuscrito (Resumen, Introducción, Marco Teórico, Desarrollo y Conclusiones). Se certifica expresamente que la inteligencia artificial no ha sido utilizada para la creación

de contenidos, la producción de conocimiento científico, la formulación del marco teórico, el análisis cualitativo de los casos de estudio ni la elaboración de las líneas de acción y conclusiones. La totalidad de la autoría intelectual, la originalidad de las ideas y la responsabilidad sobre la exactitud del análisis recaen íntegra y exclusivamente en el autor humano.

DECLARACIÓN DE ÉTICA EN LA INVESTIGACIÓN

No aplica.

DECLARACIÓN DE DISPONIBILIDAD DE DATOS

No aplica, ya que este es un estudio análisis bibliométrico.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.