



Cédric Koch & Franziska Korn (FES), Nora Rohde & Miriam-Lena Horn (DGB)
Mayo 2025

Asociaciones Competitivas Internacionales

Instrumentos, demandas de los socios y reformas hacia la transformación social-ecológica

Imprenta

Editor

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

División responsable

Globale und Europäische Politik

Responsable Editorial

Konstantin Bärwaldt / Jefe del Departamento Política Global
y Desarrollo

Contacto

Christiane Heun
christiane.heun@fes.de

Diseño y diagramación

Ludger Stallmeister, Wuppertal

Imagen de portada

picture alliance / Science Photo Library

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la FES está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Se prohíbe el uso de las publicaciones de la FES con fines de propaganda electoral.

Mayo 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Para acceder a otras publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung, ingrese aquí:

➤ www.fes.de/publikationen

1. Introducción

En la actualidad, la Unión Europea (UE) y Alemania se enfrentan a un doble desafío: en el preciso momento en que urgentemente deben descarbonizar sus economías para responder a la crisis climática, tanto el comercio global como las cadenas globales de valor fundamentales para este esfuerzo se encuentran convulsionados. Bajo el impulso de las crisis recientes de COVID-19 y de inflación, las tensiones geopolíticas crecientes con Rusia y China, el auge de autócratas nacionalistas, también en Estados Unidos, así como el poder y la autoestima creciente de economías emergentes como Brasil, India y Sudáfrica, se está procesando una reorganización fundamental de las relaciones económicas. La UE y Alemania en tanto economías muy abiertas con fuertes dependencias y vulnerabilidades de importación, están especialmente expuestos a dichas convulsiones y se encuentran atrapados entre bloques de poder y agresiones geoeconómicas. En medio de una crisis climática en eclosión, hoy en día los responsables políticos europeos deben velar por el éxito económico en el nuevo contexto económico y alcanzar la neutralidad climática establecida por la legislación vigente para 2050 (o, en el caso de Alemania, hasta 2045).

Tanto Alemania como la UE han comenzado a instrumentar al doble desafío recurriendo a diferentes instrumentos de la política comercial e industrial. A nivel doméstico, Alemania está desarrollando una estrategia de reformas reglamentarias y de subsidios para la descarbonización que asegure, al mismo tiempo, la competitividad de sectores claves como la industria siderúrgica y automotriz, y la seguridad de los suministros y de producción domésti-

ca para áreas orientadas al futuro, como las tecnologías limpias.¹ La UE, en cambio, ha empezado a actualizar sus instrumentos de política económica exterior para responder a la reorganización del comercio y a las cadenas de valor internacionales.² Esto incluye instrumentos comerciales defensivos relativos a la seguridad económica y la autonomía estratégica,³ esfuerzos por lograr nuevos acuerdos comerciales,⁴ y un nuevo impuesto de frontera de carbono para complementar el mecanismo interno de fijación de precios de la UE.⁵

Las nuevas asociaciones internacionales para diversificar el comercio y procurar la transición social-ecológica a emisiones netas de carbono cero en el nuevo contexto geoeconómico juegan un papel destacado en estos esfuerzos.⁶ Si bien la política comercial forma parte de las competencias exclusivas de la UE, Alemania trabaja a favor de las asociaciones internacionales como instrumentos para conseguir insumos y tecnologías claves de las que la economía alemana depende para su descarbonización, así como para apoyar a estados asociados claves, como Namibia, en sus procesos de transformación.⁷ Desde 2021 la UE ha negociado una serie de nuevas asociaciones,⁸ las que también ponen el énfasis en conseguir materias primas críticas e hidrógeno verde y en apoyar la transformación social-ecológica de estados asociados. Apuntan a complementar el giro incipiente en la política industrial de la UE que comprende estrategias a nivel de la UE con metas acordadas, para conseguir y desarrollar materias primas críticas⁹ y descarbonizar la industria en toda la UE.¹⁰

1 BMWK (2023b): Industriepolitik in der Zeitenwende [Política industrial en el cambio de época]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf>

2 European Commission (2021b): Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

3 European Commission (2025m): Trade Defence. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/trade-defence_en; European Commission (2025n): Anti-Coercion Instrument. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/anti-coercion-instrument>

4 European Commission (2025k): Negotiations and Agreements. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en

5 European Commission (2025b): Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Disponible en: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

6 European Council (2025d): Climate change: what the EU is doing. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/climate-change/>

7 BMWK (2025): Klima-, Energie- und Wasserstoffpartnerschaften und Energiedialoge [Asociaciones climáticas, energéticas y de hidrógeno, y diálogos sobre energía]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html>

8 European Commission (2025j): Global Gateway Sustainable and trusted connections that work for people and the planet. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/index_en; European Commission (2025l): Raw Materials Diplomacy. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en

9 European Commission (2023c): Critical Raw Materials Act. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

10 European Commission (2023i): The Net Zero Industry Act. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/sustainability/net-zero-industry-act_en

Dichas asociaciones procuran conseguir las materias primas y los insumos que sean necesarios para la descarbonización de la UE y Alemania y que, a la vez, hagan una contribución al desarrollo sostenible de los países asociados mayor que las relaciones económicas tradicionales basadas en el libre comercio. Este doble objetivo define las nuevas ambiciones, pero no tiene una base altruista ni parte de la intención de rectificar las injusticias históricas del (pos-)colonialismo extractivista; al contrario, estas asociaciones constituyen también una respuesta explícita a la competencia geoeconómica donde la UE y Alemania enfrentan China, Estados Unidos y otros estados en busca de recursos, energía e insumos. En una economía internacional en transformación, la UE y Alemania reconocen que deben posicionarse como los socios más atractivos frente a los países de los que dependen su descarbonización y competitividad.

El nuevo Pacto por una industria limpia de la Comisión Europea que se presentó en febrero de 2025, y el acuerdo de coalición firmado por el gobierno alemán electo confirman que la estrategia de asociación revisada se profundizará en los próximos años. Sobre la base de los esfuerzos realizados por la legislatura pasada de la UE, la nueva Comisión Europea propone coordinar todos los instrumentos existentes de la UE, en particular los esfuerzos de descarbonización, en el marco del objetivo estratégico de la competitividad industrial.¹¹ Las llamadas asociaciones de comercio e inversiones limpias (CTIP, por su sigla en inglés), que intentan agruparse y profundizar sus vínculos para la transformación social-ecológica, constituyen un componente clave. Las primeras negociaciones CTIP con Sudáfrica, a las que se sumarían otras, se anunciaron en marzo de 2025.¹² Probablemente el nuevo gobierno alemán continuará también la nueva práctica de las asociaciones internacionales para la transformación, sea como parte del enfoque sobre la cooperación internacional adoptado por el Team Europe de la UE, sea a nivel nacional; tanto los socialdemócratas como los conservadores alemanes desta-

caron las asociaciones en las plataformas de sus campañas electorales. Mientras el futuro de algunas instrumentos específicos, por ejemplo las asociaciones para una transición energética justa (ATEJ), permanece incierto después del retiro de Estados Unidos como socio financiador, el reciente acuerdo de coalición del gobierno alemán deja constancia en repetidas ocasiones de que la búsqueda de asociaciones para la transformación no deja de ser fundamental.¹³

Paralelamente, el año pasado tanto la UE como Alemania iniciaron la búsqueda de una respuesta política diferente al nuevo contexto geoeconómico actual con el objetivo de recuperar la competitividad de las empresas europeas, incluso mediante la introducción de obligaciones de diligencia debida menos estrictas para las cadenas de valor globales. En los últimos años algunos estados miembros de la UE, entre ellos Francia y Alemania y la misma UE, aprobaron normas legales emblemáticas en materia de debida diligencia dirigidas a empresas multinacionales y sus prácticas de abastecimiento a lo largo de las cadenas de valor globales. En la actualidad, varias disposiciones de la UE están en vigor. Las mismas comprenden obligaciones de diligencia debida para grandes empresas,¹⁴ normas relativas a la información sobre la sostenibilidad de las empresas,¹⁵ así como medidas contra productos realizados con trabajo forzoso¹⁶ o que contribuyen a la deforestación.¹⁷ Sin embargo, la Comisión y el Consejo acordaron recientemente una revisión parcial del contenido de dicha legislación.¹⁸ A diferencia del argumento de las dos instituciones europeas de que la simplificación de las obligaciones de información de las empresas impulsaría la competitividad de la UE y fortalecería su economía, la propuesta (previa a las negociaciones con el Parlamento Europeo, que hasta ahora solamente aceptó postergaciones adicionales a la puesta en práctica de las nuevas normas),¹⁹ también posterga y rebaja las obligaciones legales de las empresas de contribuir a los esfuerzos por mejorar la sostenibilidad en un mundo globalizado.²⁰ Por otra parte, el acuerdo de coalición del nuevo gobierno alemán anunció un ambicioso plan de

11 European Commission (2025f): The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation. Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en

12 European Council (2025b): EU – South Africa Summit Declaration. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/140na1ze/published-8-eu-south-africa-jointdeclaration.pdf>

13 CDU, CSU & SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD [Responsabilidad por Alemania. Acuerdo de coalición entre la CDU, la CSU y el SPD]. Disponible en: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf

14 European Union (2024a): DIRECTIVE (EU) 2024/1760 of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859. *Official Journal of the European Union*, L. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760

15 European Union (2022): DIRECTIVE (EU) 2022/2464 of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. *Official Journal of the European Union*, L322/15. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>

16 European Union (2024b): REGULATION (EU) 2024/3015 of 27 November 2024 on prohibiting products made with forced labour on the Union market and amending Directive (EU) 2019/1937. *Official Journal of the European Union*, L. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024R3015>

17 European Union (2023): REGULATION (EU) 2023/1115 of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. *Official Journal of the European Union*, L150/206. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>

18 European Commission (2025o): Commission simplifies rules on sustainability and EU investments. Disponible en: https://finance.ec.europa.eu/publications/commission-simplifies-rules-sustainability-and-eu-investments-delivering-over-eu6-billion_en; European Council (2025c): European Council conclusions on competitiveness, European defence and security and migration. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/20/european-council-conclusions-on-competitiveness-european-defence-and-security-and-migration/>

19 European Parliament (2025): Sustainability and due diligence: MEPs agree to delay application of new rules. *Plenary Sessions Press Release*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250331IPR27557/sustainability-and-due-diligence-meps-agree-to-delay-application-of-new-rules>

20 Horn, M. L. & Korn, F. (2025): Hätte, hätte, Lieferkette. *IPG-Journal*, 27.02.2025. Disponible en: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/haette-haette-lieferkette-8121/>

“reducción de la burocracia” que podría implicar un nuevo análisis de todas las normas legales de la UE en materia de sostenibilidad, entre ellas las disposiciones relativas a las cadenas globales de valor.²¹

Sin embargo, tanto la manera en que se ha trabajado a favor de nuevos modelos de asociación y desarrollo como el inminente desmantelamiento de la legislación de la UE en materia de sostenibilidad para las cadenas globales de valor, conllevan el riesgo de socavar los intentos de Alemania y la UE por alcanzar asociaciones resilientes eficaces hoy en día. Por el momento, los esfuerzos de reforma hechos por Alemania y la UE no toman en cuenta la perspectiva de sus socios en Asia, África y América Latina, y su demanda de tomar los nuevos principios de asociación en serio, también en la política comercial. Este descuido se refleja, entre otros, en el escepticismo manifiesto frente a nuevas propuestas de asociación, con respecto a la incapacidad de la UE de alcanzar acuerdos vinculantes en el marco de su política comercial y de asociación desde 2021 (con la excepción de los acuerdos con el Reino Unido, Nueva Zelanda y Chile), y en la postergación de la conclusión del acuerdo con el Mercosur.²² En cambio, carecen de fundamento empírico las afirmaciones que alegan un rechazo creciente de parte de los socios a los estándares comerciales como proteccionismo verde neocolonial, por lo que el desmantelamiento de dicha legislación simplificaría las asociaciones. Este posicionamiento corre el doble riesgo de mezclar las opiniones de (algunos) gobiernos y empresas con los puntos de vista de las fuerzas progresistas y los interlocutores sociales, y de pasar por alto las diferencias entre los instrumentos, por ejemplo, al mezclar el impuesto sobre el carbono en frontera con la legislación de diligencia debida corporativa, que goza de una valoración más positiva.

Los mencionados puntos ciegos socavan la eficacia del nuevo enfoque de asociación como medio para garantizar la autonomía estratégica y alcanzar cadenas de valor orientadas al futuro para Alemania y la UE a largo plazo en un contexto de competencia geoeconómica. Por otro lado, el hecho de no apartarse del estado actual conlleva el riesgo de que algunos socios claves del sur global, de los que la UE y Alemania dependen para el futuro de sus economías, acusen a la UE y a Alemania de hacer promesas vacías. Por consiguiente, el nuevo enfoque de asociación podría fracasar a la hora de generar asociaciones resilientes para las próximas décadas, sobre todo en la competencia con China y otras potencias geoeconómicas.

Para abordar dichos riesgos, este documento analiza cómo las políticas comerciales y de cadenas de valor podrían contribuir de manera más eficaz a la formación de aso-

ciaciones sostenibles y mutuamente beneficiosas para la transformación entre algunas regiones clave y la UE y Alemania. Para ello, nos apoyamos en un proyecto conjunto de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB), en cuyo transcurso se organizó una serie de talleres con expertos, responsables políticos y representantes sindicales en América Latina, Asia y África, así como con representantes de la sociedad civil en Berlín y Bruselas, que tuvieron lugar en 2023 y 2024. Analizamos los instrumentos existentes de las asociaciones para la transformación, informamos sobre las demandas que los socios progresistas claves plantean a la UE y Alemania, y extraemos recomendaciones políticas para reformar los instrumentos existentes con el fin de promover asociaciones más resilientes.

Sostenemos que para superar las deficiencias de la actual política de asociación se requiere un giro hacia una política más creíble y mayor coherencia de los instrumentos en las áreas de la cooperación internacional, la política comercial y la regulación de las cadenas de valor que la observada hasta el momento. Asistimos a muchos discursos y múltiples esfuerzos diplomáticos, todos de alto nivel, que prometen un avance más allá de las relaciones neocoloniales, hacia lo que se llama asociaciones mutuamente beneficiosas e inclusivas. Sin embargo, por ahora la mayoría de los instrumentos actuales de asociación no son legalmente vinculantes, carecen de financiamiento suficiente y, por lo tanto, no resultan eficaces como medios para cumplir unas ambiciones tan altas. Una serie de otros instrumentos más potentes afecta, además, las relaciones económicas con los socios de manera desordenada y a veces contradictoria: determinadas instrumentos políticos con carácter vinculante (por ejemplo, acuerdos comerciales y de inversión) pueden contradecir (y suplantar legalmente) a los objetivos declarados de asociación para la transformación. De la misma manera, el desmantelamiento de legislaciones vinculantes para alcanzar prácticas sostenibles por las empresas multinacionales en los estados asociados contradice las metas declaradas de la asociación, ignora la amplia contribución potencial de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible y su responsabilidad al respecto, y socava la demanda de una transición justa que incluya a las y los trabajadores, tal como la formulan algunos socios progresistas claves.²³ Los socios progresistas están a favor de más diligencia debida empresarial, valoran a Europa como socio para la protección de los derechos humanos y ambientales, y percibirían el desmantelamiento de esos esfuerzos como un socavamiento de la credibilidad de la UE y Alemania como socios para su desarrollo sostenible.

21 CDU, CSU & SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD [Responsabilidad por Alemania. Acuerdo de coalición entre la CDU, la CSU y el SPD]. Disponible en: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf

22 See also Jackson, S. (2025): Getting Clean Trade Partnerships Right. New Climate Institute Blog, 20.02.2025. Disponible en: <https://newclimate.org/news/getting-clean-trade-partnerships-right-a-win-for-the-eu-and-developing-countries>

23 Véase International Labor Organization (2015): Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>

Para que las asociaciones para la transformación sean más eficaces en alcanzar las metas declaradas por ellas mismas, destacamos y discutimos cuatro áreas de reforma principales:

- a) a) la integración coherente de los instrumentos de políticas externas al nuevo enfoque de asociación,
- b) b) el fortalecimiento de la creación de valor a nivel local a partir de las asociaciones con la ayuda de instrumentos específicos de política industrial,
- c) c) la legitimación y el aseguramiento de las asociaciones mediante la inclusión y la participación conforme avanza el tiempo, y
- d) d) la protección de los derechos humanos y ambientales mediante medidas atractivas para asegurar la resiliencia de las asociaciones.

Para poder formular estas recomendaciones, el documento introduce y presenta, en primer lugar, un panorama empírico de las asociaciones internacionales para la transformación que involucran a la UE y a Alemania. Más adelante, el punto 3 expone cómo los instrumentos de la política comercial y de cadenas de valor impactan también en las asociaciones para la transformación. La Sección 4 explica y resume las perspectivas y demandas de los socios progresistas en tres regiones claves del mundo con respecto al nuevo enfoque de asociación de la UE y Alemania. En el punto 5 se desarrollan recomendaciones políticas para Alemania y la UE sobre la base de nuestro análisis de los instrumentos existentes, contrastándolas con las metas declaradas de las asociaciones y las opiniones y demandas de los socios progresistas.

2.

Instrumentos de la asociación para la transformación en Alemania y la UE

En lo económico la UE y sus estados miembros dependen del resto del mundo frente al cual se muestran vulnerables en sus esfuerzos por lograr la transformación social-ecológica. La UE no produce insumos suficientes y no puede hacerlo razonablemente. Esto resulta particularmente cierto en el caso de las materias primas críticas que se requieren en gran escala para electrificar la economía, el hidrógeno verde necesario para descarbonizar los procesos industriales, la energía renovable en sí, y las tecnologías limpias asequibles, como los paneles solares. Abundan, además, las vulnerabilidades geoeconómicas provocadas por países cada vez menos confiables y a veces abiertamente hostiles en las cadenas fósiles de valor, por ejemplo, en los casos del gas natural (líquido) de Rusia o Estados Unidos, o semiconductores y tecnologías limpias de China. La UE y Alemania no podrán mantener su riqueza y ser económicamente exitosos en una economía internacional en vías de descarbonización sin socios comerciales en el resto del mundo.

En respuesta a esta constatación, tanto la UE como Alemania, han desarrollado un conjunto de instrumentos que apuntan a la construcción de asociaciones internacionales para la transición social-ecológica. Desde 2021 las instituciones de la UE y el gobierno alemán han afirmado explícitamente que a diferencia de las relaciones económicas tradicionales, las asociaciones deberían basarse en los principios de la igualdad y el beneficio mutuo. A su entender, de esta manera se garantizará el suministro resiliente de los insumos y la diversificación de los socios comerciales como elementos de importancia fundamental para la transformación social-ecológica exitosa al interior de la UE.

2.1 El nuevo enfoque de asociación internacional en la política exterior de la UE y Alemania

Como resumió recientemente la Comisión Europea de manera oficial, “se ha producido un cambio de paradigma en la forma en que la UE aborda sus asociaciones internacionales más allá de su vecindad inmediata. Este cambio se deriva del reconocimiento de que debemos alejarnos de la dinámica donante-receptor y posicionarnos con mayor audacia en un entorno internacional cada vez más disputado. Las nuevas asociaciones internacionales complementan

otras formas de compromiso económico estructurado, como el comercio, la energía y el clima”. Quizás sea la iniciativa de inversión pública global de la UE, Global Gateway, la que “encarna de forma más notable el cambio conceptual hacia asociaciones mutuamente beneficiosas entre iguales y cumple un doble imperativo: la resiliencia en el extranjero y en casa”.²⁴

Cabe destacar la afirmación que estas asociaciones siguen una lógica diferente en la intersección entre la política comercial y la política de desarrollo, y que supuestamente proporcionan beneficios mutuos sostenibles. El mensaje hace hincapié en que otros instrumentos políticos, incluso en ámbitos ajenos a la cartera de cooperación para el desarrollo de la UE, también siguen y contribuyen a este nuevo enfoque de asociación. Esto se refiere, en particular, a los esfuerzos por obtener materias primas críticas para la transición ecológica de la UE, así como a los compromisos en materia de energías renovables en todo el mundo, que se expresan en el mismo lenguaje (véase el recuadro 1).

El gobierno alemán pasado (2021-2025) adoptó una respuesta y un razonamiento similar en su enfoque de asociación internacional. La doble promesa determinante que abarca la diversificación de los socios comerciales y el aseguramiento de los recursos para Alemania y el desarrollo sostenible de sus socios se menciona explícitamente en los documentos estratégicos recientes sobre la seguridad del suministro de materias primas, las importaciones de hidrógeno y la política hacia China (véase el recuadro 1).

Recuadro 1:

Las promesas de asociación recientes de la UE y Alemania en los documentos políticos oficiales

De la Comunicación de la UE sobre el Reglamento europeo de materias primas críticas (CRMA) de 2023

“El comercio internacional es fundamental para respaldar la producción global y garantizar la diversificación del suministro [de materias primas críticas]. Las medidas de la UE incluyen el uso de acuerdos comerciales para asegurar y diversificar el comercio de materias primas críticas, la ampliación de la red de asociaciones estratégicas de la UE con un enfoque basado en la cadena

²⁴ European Commission (2024a): Building Sustainable International Partnerships as Team Europe, p. 1. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/1e8e8afb-64eb-493c-9494-7e2e10796bf3_en?filename=joint-communication-building-sustainable-international-partnerships-as-team-europe_en

de valor y una sólida dimensión de sostenibilidad, [y] el uso de la Global Gateway para infraestructuras blandas y duras con el fin de desplegar proyectos a lo largo de la cadena de valor de las materias primas y apoyar la conectividad”.²⁵

“A través de compromisos internacionales reforzados, trabajaremos con nuestros socios para diversificar e integrar cadenas de suministro y valor sostenibles. [...] Si bien estas asociaciones deben contribuir a la diversificación de la cadena de suministro de materias primas de la UE, también deben mejorar la sostenibilidad y el valor añadido en la producción de estos países en desarrollo y emergentes ricos en recursos. [...] La UE perseguirá estos objetivos en cooperación con terceros países para garantizar asociaciones mutuamente beneficiosas, con miras a promover su propio desarrollo económico de manera sostenible, al tiempo que se crean cadenas de valor seguras, resilientes, asequibles y suficientemente diversificadas para la UE”.²⁶

De la Comunicación de la Comisión Europeo sobre energía exterior de 2022

La UE está “decidida a [...] colaborar con socios de todo el mundo para alentar a los países socios a mejorar sus objetivos climáticos y definir sus vías hacia la neutralidad climática, pero también a establecer relaciones a largo plazo que sean mutuamente beneficiosas, en particular en el ámbito de la energía. La UE continuará e intensificará su compromiso en todo el mundo a través de asociaciones específicas. Esto puede hacerse mediante apoyo financiero, asistencia, transferencias de tecnología y/o la mejora de las relaciones comerciales”. La aplicación de este enfoque implica “facilitar la inversión sostenible a largo plazo, entre otras cosas, a través de la iniciativa Global Gateway”, así como adoptar medidas para “poner en marcha la asociación conjunta para la transición energética con Sudáfrica y explorar las posibilidades de forjar otras asociaciones globales siguiendo este modelo”.²⁷

“La UE se compromete a reforzar su seguridad energética, al tiempo que apoya una transición energética global limpia y justa”.²⁸

De la actualización (2023) de la Estrategia alemana de materias primas publicada por el Ministerio de Economía en 2019

Alemania busca diversificar sus socios y asegurar sus recursos mediante “un enfoque holístico que también se centre en las demandas de los países donde se lleva a cabo la extracción. Las asociaciones se diseñarán de tal manera que generen [...] incentivos a largo plazo para los países socios (por ejemplo, mediante la promoción de la creación de valor local) y contribuyan a fortalecer su propia base industrial y al desarrollo de una industria neutra en emisiones a largo plazo”.²⁹

De la Estrategia alemana de importación de hidrógeno de 2023

El “objetivo consiste en crear cadenas de valor y las condiciones económicas marco necesarias para desarrollar economías locales basadas en el hidrógeno verde” en los estados socios mediante un nuevo fondo de inversión pública y el aprovechamiento de la inversión privada.

“En consonancia con los principios de la cooperación para el desarrollo, la atención se centra en fortalecer a los protagonistas locales que pueden contribuir a la descarbonización de la economía local. Además, el objetivo es contribuir a la diversificación de los proveedores extraeuropeos de hidrógeno y sus derivados, fortalecer el diálogo político y proporcionar información sobre el valor añadido de los productos alemanes”.³⁰

De la Estrategia alemana hacia China de 2023

El “Gobierno federal se asegurará de que sus asociaciones en materia de materias primas beneficien a todos los países implicados. El objetivo consiste en ayudar a nuestros socios a mantener una mayor creación de valor en sus propios países. Con esta política, no solo promovemos la prosperidad en los países de origen, sino que también impulsamos la competitividad a largo plazo de sus empresas, que pueden adquirir conocimientos e innovaciones, más allá de la mera extracción de materias primas. Así, nuestras asociaciones en materia de materias primas contribuyen a diversificar nuestras cadenas de suministro, promover las relaciones con terceros países en un espíritu de cooperación y reforzar los estándares medioambientales, sociales y de gobernanza”.³¹

²⁵ European Commission (2023c): Critical Raw Materials Act.

Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

²⁶ European Commission (2023b): A secure and sustainable supply of critical raw materials in support of the twin transition.

Disponible en: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7ce37e41-1d9a-4f96-a24b-4f89207700bf>

²⁷ European Commission (2022a): EU external energy engagement in a changing world, p. 1,2, 13.

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0023>

²⁸ European Commission (2022b): EU External Energy Engagements.

Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/eu-external-energy-engagements_en

²⁹ BMWK (2023a): Eckpunktepapier – Nachhaltige und resiliente Rohstoffversorgung Deutschlands. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

[Documento de referencia: suministro sostenible y resiliente de materias primas en Alemania. Ministerio federal de economía y protección del clima], p. 9.

Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-nachhaltige-und-resiliente-rohstoffversorgung.pdf>

³⁰ BMWK (2024): Importstrategie Wasserstoff. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [Estrategia de importación de hidrógeno. Ministerio federal de economía y protección del clima], citas de las págs. 30 y 32. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/importstrategie-wasserstoff.pdf>

³¹ Auswärtiges Amt (2023): China-Strategie der Bundesregierung [Estrategia del Gobierno federal alemán respecto a China], p. 36.

Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>

2.2 Instrumentos de asociación internacional existentes en la UE y Alemania

En los últimos años se negociaron varios tipos de acuerdos de asociación internacional entre los países asociados y la UE o Alemania como instrumentos para la implementación del nuevo enfoque. Estos acuerdos establecen objetivos políticos compartidos para la transformación social-ecológica y detallan las acciones e instrumentos acordados para lograr que dichos objetivos se alcancen. Presentados como memorandos de entendimiento, constituyen declaraciones de voluntad política, más que instrumentos vinculantes de conformidad con el derecho internacional. Declaran explícitamente que las partes no asumen compromiso legal alguno con la firma de estos acuerdos.³² Sin embargo, las asociaciones pueden acompañarse de compromisos de inversión pública o proyectos específicos que cuenten con financiamiento público para implementar los objetivos acordados.

- **Asociaciones para una Transición Energética Justa (ATEJ).** Desde 2021 la UE está apoyando las ATEJ (una iniciativa del G7) en cuatro países de África y el Sudeste Asiático (Sudáfrica, Senegal, Vietnam, Indonesia). Estas ATEJ proporcionan un importante financiamiento conjunto para la inversión y el desarrollo con el fin de apoyar la transición energética de los combustibles fósiles en las economías emergentes, con miras a reducir las emisiones globales, aplicar los Acuerdos Climáticos de París y contribuir a la meta prometida por el norte global de proporcionar 100 000 millones de dólares anuales para el financiamiento climático global; este monto fue aumentado a 300 000 millones de dólares en la COP 29 celebrada el año pasado en Bakú. Estados Unidos, bajo la presidencia de Trump, abandonó la iniciativa este año y no contribuirá con fondos en el futuro.
- **Asociaciones para la energía y el clima.** El número de asociaciones firmadas por la UE ha aumentado desde 2021 (siguiendo al precursor con la India en 2016), al celebrarse acuerdos con otros países de África, América Latina y Asia que se centran en las energías renovables, el hidrógeno verde, el clima o las políticas ecológicas. Estas asociaciones no cuentan con financiamiento públi-

co directo, sino que representan principalmente instrumentos políticos para el diálogo que recogen las intenciones de ambas partes de cooperar en pos de objetivos comunes en memorandos de entendimiento (jurídicamente no vinculantes).

- **Asociaciones para materias primas.** Dada la dependencia europea de materias primas fundamentales para la transición ecológica y digital, Alemania y la UE mantienen varias asociaciones de materias primas con países de Asia, África y América Latina.³³ La vulnerabilidad de las cadenas de valor de las materias primas, donde China desempeña un papel especialmente dominante, que antes se descuidaba, se ha hecho evidente debido al impacto de las crisis de la cadena de suministro provocadas por la COVID-19 y la guerra en Ucrania.³⁴ A raíz de esta constatación, el compromiso en este ámbito se ha reforzado con la actualización de la Estrategia alemana sobre materias primas (2023)³⁵ y el Reglamento europeo de materias primas críticas (CRMA/2024).³⁶ Algunas asociaciones de materias primas de la UE están explícitamente vinculadas al financiamiento (ya existente) de la iniciativa Global Gateway (por ejemplo, Ruanda, Zambia y República Democrática del Congo). En marzo de 2025, la Comisión seleccionó los primeros proyectos estratégicos en el marco del CRMA, en total 47 en 13 estados miembros de la UE, con el objetivo de reforzar la soberanía europea.³⁷
- **Las asociaciones para la energía y el clima de Alemania.** Más allá de los vínculos con la UE, Alemania mantiene desde 2021 acuerdos de asociación en materia de hidrógeno con Namibia, Egipto y Arabia Saudí para apoyar la producción de hidrógeno verde en estos países, también con fines de exportación a Alemania.³⁸ Desde 2022 se han celebrado varios acuerdos conocidos como “Asociaciones para el Desarrollo y el Clima” entre Alemania y países de África, Asia y América Latina, con una asignación presupuestal anual conjunta de 350 millones de euros. Alemania mantiene, asimismo, asociaciones energéticas de larga duración con muchos países de África, Asia y América Latina. Desde 2011 Alemania ha establecido asociaciones sobre materias primas con Mongolia y Kazajistán en Asia, así como con Perú y

32 Por ejemplo, los memorandos con Zambia y Chile establecen que “la asociación no tiene por objeto crear derechos u obligaciones en virtud del derecho internacional o nacional”.

33 Korn, F.; Gohla, V. & Dünhaupt, P. (2024): Raw Material Partnerships. Navigating Industrial Transformation, Human Rights and Economic Sovereignty. *FES Analysis*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21540.pdf>

34 Hasta el año 2020 el Gobierno alemán sostenía que se podía prescindir de asociaciones de materias primas adicionales para apoyar la industria alemana (véase Deutscher Bundestag (2020): Rohstoffpartnerschaften Deutschlands [Asociaciones alemanas respecto a materias primas]. Disponible en: https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2020_02/684398-684398)

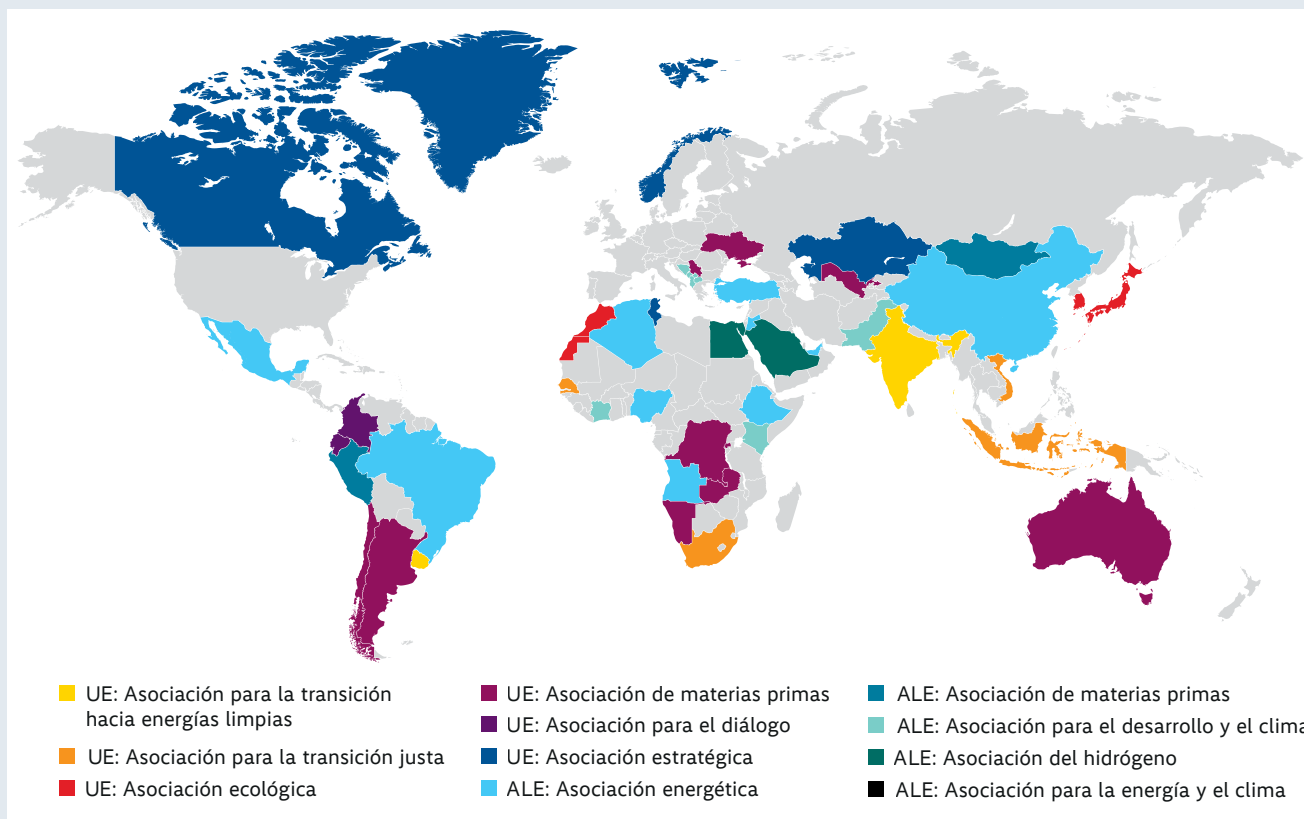
35 BMWK (2019): Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. [Estrategia de materias primas del Gobierno federal. Ministerio federal de Economía y protección del clima]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf>

36 European Commission (2025): Raw Materials Diplomacy. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en

37 See European Commission (2025e): Selected Strategic Projects under the CRMA. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/strategic-projects-under-crma/selected-projects_en

38 Quitzow, R.; Mewes, C.; Thielges, S.; Tsoumpa, M. & Zabanova, Y. (2023): Building partnerships for an international hydrogen economy. *FES Diskurs*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19921-20230215.pdf>

Asociaciones para la transformación social-ecológica de la UE y Alemania (hasta fines de 2024)



Chile en América Latina. Este tipo de asociaciones relativas a la energía y las materias primas no cuentan con financiamiento público directo, sino que son principalmente instrumentos de diálogo político que incluyen proyectos de cooperación técnica para desarrollar los sectores de las energías renovables y la minería.³⁹

El componente de inversión pública de todos los instrumentos europeos de asociación internacional proviene del programa Global Gateway de la UE.⁴⁰ Global Gateway es la contraoferta de la UE a la iniciativa china de la Franja y la Ruta. Se trata de una iniciativa de inversión en infraestructuras a escala global que utiliza diversas partidas presupuestarias de la UE, así como fondos de desarrollo mancomunados de los estados miembros de la UE (que actúan conjuntamente como “Team Europe”), para canalizar fondos hacia los países socios, así como para aprovechar estos fondos mediante financiamiento combinado o garantías para inversiones públicas y privadas con el fin de apoyar las prioridades de desarrollo. Se centra en las infraestructuras de diversos sectores, entre los que destaca la transición

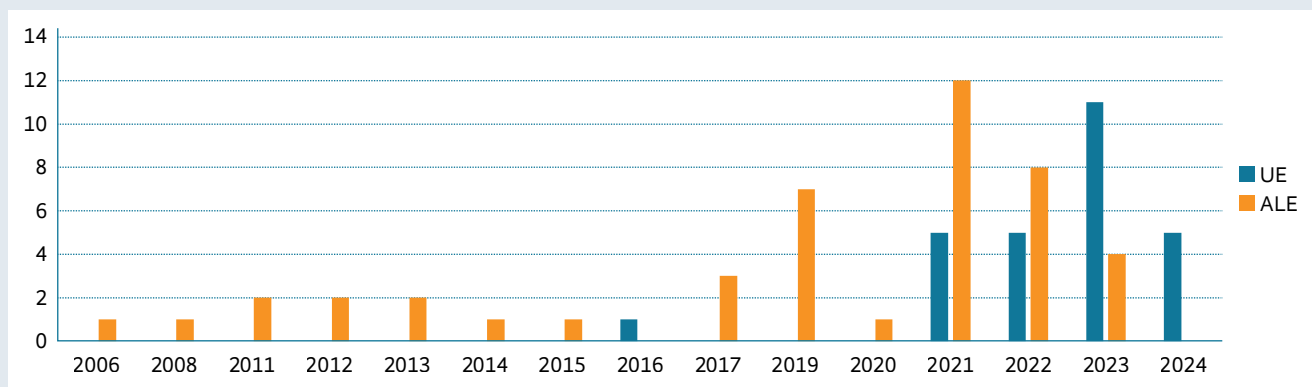
ecológica, y los proyectos de inversión financiados por Global Gateway a veces están explícitamente relacionados con los tipos de asociación mencionados anteriormente.

Los gráficos 1-3 presentan un resumen empírico de las asociaciones para la transformación y se basan en las informaciones disponibles al público de la Comisión Europea y los ministerios alemanes hasta fines del año 2024. Las cifras dejan claro que las asociaciones para la transformación con la UE y Alemania abarcan una gran cantidad de iniciativas y acuerdos recientes, pero fragmentados y solo parcialmente financiados. Se utiliza una amplia variedad de denominaciones para describir estas medidas, que ahora cubren grandes áreas del planeta e incluyen una cobertura sectorial y contenidos variables. Si bien Alemania ya había comenzado a firmar acuerdos de asociación en 2006, las actividades de la UE se han acelerado, especialmente desde 2021. La mayoría de las asociaciones no cuenta con presupuestos oficiales, sino que se centra en proyectos de cooperación política y asistencia técnica. Sin embargo, desde 2021, algunas asociaciones (concretamente las ATEJ y

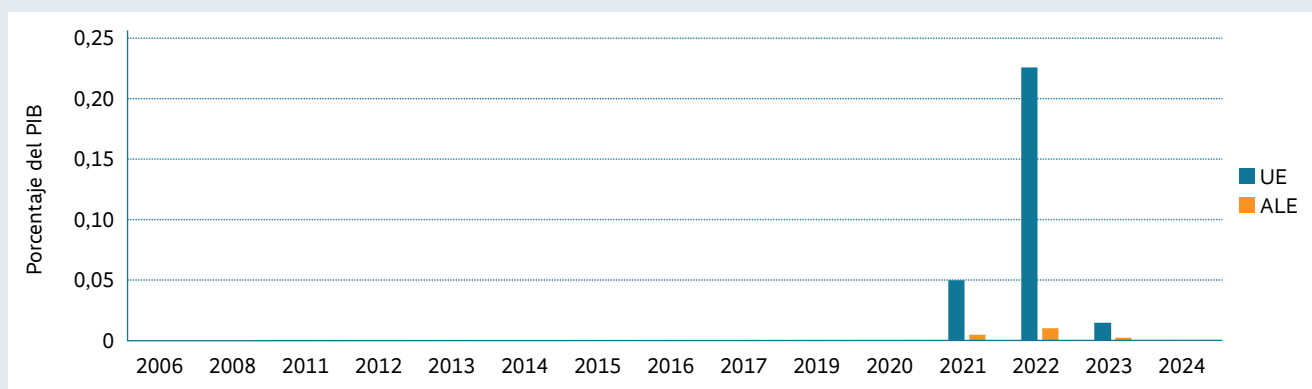
³⁹ Véase por ejemplo la asociación de recursos con Mongolia (GIZ (2023): Praxisnahe Ausbildung an der Deutsch-Mongolischen Hochschule für Rohstoffe und Technologie fördern. [Promover la formación práctica en la Universidad Germano-Mongola de Materias Primas y Tecnología]. Disponible en: <https://www.giz.de/de/weltweit/140148.html>

⁴⁰ Esta iniciativa se financia mediante varios instrumentos del presupuesto de la UE (concretamente, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI)-Europa Global, el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) III, la parte digital e internacional del Mecanismo “Conectar Europa”, así como Interreg, InvestEU y Horizonte Europa, el programa de investigación e innovación de la UE). Véase European Commission (2022c): Global Gateway: Sources of financing. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

Cantidad de asociaciones para la transformación social-ecológica firmadas



Presupuestos de las asociaciones para la transformación social-ecológica



las Asociaciones para el Clima y el Desarrollo de Alemania, así como sus Asociaciones para el Hidrógeno) cuentan con un importante financiamiento público.⁴¹ Especialmente en la UE, el financiamiento de Global Gateway vinculado a las asociaciones, que asciende a alrededor del 0,1 % del PIB anual de la UE, representa una parte significativa del financiamiento en relación con la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total anual del bloque, que ronda el 0,5 % del PIB anual de la UE, y su objetivo del 0,7 % del PIB de la UE para 2030.⁴²

Estas cifras sobre la inversión pública que subyacen a las asociaciones deben contextualizarse con las cifras del sector privado y las empresas multinacionales. Al fin y al cabo, el volumen de inversión del sector privado (IED) eclipsa la

ayuda oficial para el desarrollo de la mayoría de los estados y equivale aproximadamente a toda la ayuda recibida por el sector público, incluso en el caso del continente africano, es decir, el continente que más ayuda recibe a nivel global.⁴³ Los datos recientes del *Financial Times* citados por el informe del FMI de 2024⁴⁴ demuestran que la llamada IED verde para sectores en transformación ha pasado por un crecimiento explosivo en los últimos años, y que entre los años 2018 y 2022 las empresas con sede en los países de la UE contribuyeron con el mayor porcentaje de IED verde a nivel global (aproximadamente 35.000 millones de dólares) en las economías de mercado emergentes y en desarrollo (EMDE, por su sigla en inglés) (véase el Gráfico 4). Expresado como porcentaje del PIB para permitir la comparación con las sumas mencionadas anteriormente, esto

41 Lamentablemente, los datos sobre el financiamiento de Global Gateway son difíciles de desentrañar y no están disponibles públicamente a nivel de país o de programa. Por lo tanto, los proyectos individuales de esta iniciativa en sectores en transformación que no están oficialmente vinculados a asociaciones internacionales se sumarían a los presupuestos calculados para las asociaciones de la UE en el Gráfico 3.

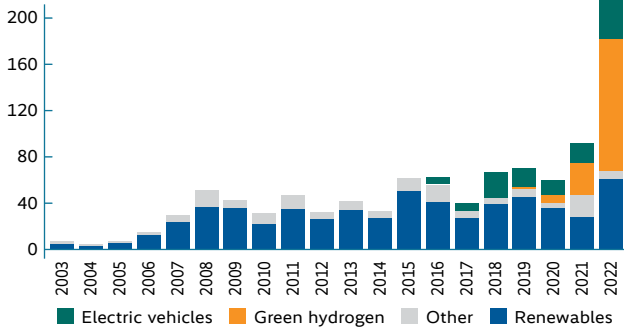
42 European Commission (2022d): Team Europe's Official Development Assistance reaches €70.2 billion in 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4532

43 UNCTAD (2024): Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual. Disponible en: [https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock; ONE \(2025\). Overview: Official Development Assistance \(ODA\). One Data. Disponible en: https://data.one.org/analysis/official-development-assistance](https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock; ONE (2025). Overview: Official Development Assistance (ODA). One Data. Disponible en: https://data.one.org/analysis/official-development-assistance)

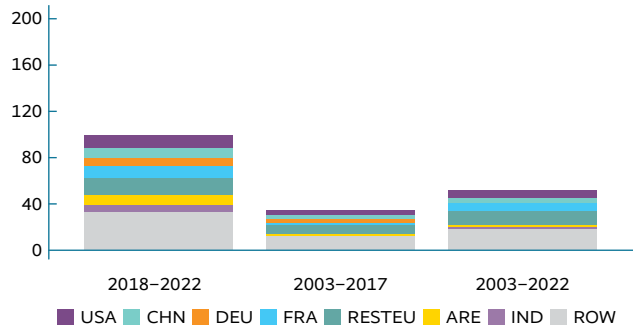
44 Jaumotte et al. (2024): Policies to Foster Green FDI: Best Practices for Emerging Market and Developing Economies. IMF Staff Climate Notes, 2024/004. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2024/10/08/Policies-to-Foster-Green-FDI-Best-Practices-for-Emerging-Market-and-Developing-Economies-555062>

Ingreso de IED verde a los mercados emergentes y economías en desarrollo, en miles de millones de dólares estadounidenses

1. Por tipo de tecnología



2. Por países de origen y períodos



Fuente: Financial Times fDi Markets database.

Nota: La base de datos registra los proyectos anunciados y elimina las entradas que no se pusieron en práctica después de algunos años, de modo que los datos relativos a años recientes pueden ser sobreestimados. Las etiquetas de los datos del gráfico usan los códigos de país de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por su sigla en inglés). IED = Inversión extranjera directa; EMDE = Economías de mercado emergentes y en desarrollo.

equivale a más del 0,2 % del PIB de la UE (en cinco años), y los flujos totales de IED verde siguen aumentando desde 2022. Por lo tanto, la IED de las empresas multinacionales ya representa una palanca financiera casi igual de importante para alcanzar los objetivos de las asociaciones para la transformación y podría vincularse más estrechamente a ellos mediante incentivos políticos y condiciones.

3.

Otros instrumentos de la política económica exterior con relevancia para las asociaciones internacionales

El nuevo enfoque de asociación para la transición social-ecológica y sus instrumentos descritos en el punto 2 se sitúa en la intersección de otros dos instrumentos de política económica exterior que, en conjunto, configuran la relación de los socios con la UE y Alemania: a) los acuerdos comerciales y de inversión entre estados que establecen normas para los protagonistas del sector privado en los países socios; y b) la legislación del mercado único, como las disposiciones de diligencia debida para las empresas multinacionales que operan en la UE y que afectan a sus cadenas de suministro a nivel global. A continuación analizamos estos instrumentos con más detalle e ilustramos su relación con los objetivos de los acuerdos de asociación internacional basados en la legislación reciente.

3.1 Acuerdos comerciales y de inversión

La política comercial y de inversión constituye un segundo conjunto de instrumentos políticos con los que la UE (y Alemania como Estado miembro) influye en los objetivos de las asociaciones para la transformación.

Por un lado, la UE tiene acuerdos de asociación económica (AAE) con varias regiones del sur global como parte de su política más amplia hacia las antiguas colonias (el Acuerdo Post-Cotonú de 2020).⁴⁵ A diferencia de los acuerdos comerciales tradicionales, todos los AAE se basan en una liberalización comercial asimétrica. Además de numerosas cláusulas reglamentarias, a través de los AAE la UE concede inmediatamente un acceso al mercado libre de cuotas y aranceles a casi todas las exportaciones de sus socios. A cambio exige la liberalización parcial y gradual de los mercados de sus socios para las exportaciones de la UE. Para los países en desarrollo, la UE ofrece además un sistema escalonado de condiciones comerciales preferenciales (en virtud de su sistema de preferencias generalizadas: las normas del SPG y del SPG+).⁴⁶ Todos los estados de esta categoría están exentos de aproximadamente dos tercios de los aranceles de la UE, con reducciones arancelarias adicionales

para los estados que también cumplen con las normas globales de buena gobernanza. Para los países menos adelantados, la UE ofrece además una liberalización comercial unilateral completa en el marco de su política „Todo menos armas“ (EBA, por su sigla en inglés).⁴⁷

Paralelamente, la UE mantiene una amplia red de acuerdos comerciales y de inversión con estados y regiones socios. A diferencia de las asociaciones propiamente dichas, estos tratados son vinculantes en virtud del derecho internacional y dan lugar a derechos y obligaciones para las partes contratantes. Las empresas y los consumidores que operan en virtud de ellos tienen así acceso a la protección jurídica, defendida y aplicada por el Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los sistemas jurídicos de los países socios o por tribunales de arbitraje públicos que pueden juzgar los acuerdos comerciales y de inversión (desde los controvertidos acuerdos TTIP y CETA, la UE ha dejado de recurrir a paneles de arbitraje privados para la protección de los inversores y utiliza un sistema de adjudicación público reformado en sus [nuevos] acuerdos de inversión).⁴⁸

Desde 2011, la UE ha incluido normas sociales y medioambientales para el comercio entre socios en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD, por su sigla en inglés) de los mencionados acuerdos. Si bien los compromisos recogidos en estos capítulos son, en principio, vinculantes, su aplicabilidad sigue siendo limitada. En general, los capítulos sobre TSD no tienen acceso a los mecanismos de resolución de controversias entre estados garantizados por los tribunales (inter)nacionales que regulan los capítulos comerciales de los acuerdos. En cambio, los incumplimientos dan lugar a consultas voluntarias entre los signatarios o al establecimiento de un grupo de expertos con autoridad para emitir un informe no vinculante referido al asunto. Sobre la base de ese informe, las partes deben discutir posteriormente las medidas correctivas adecuadas de forma voluntaria. Desde 2022 un nuevo enfoque que fue

⁴⁵ European Commission (2020): Post-Cotonou: Negotiators reach a political deal on a new EU/Africa-Caribbean-Pacific Partnership Agreement. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2291

⁴⁶ European Commission (2025h): Generalised Scheme of Preferences (GSP). Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/generalised-scheme-preferences-gsp>

⁴⁷ European Commission (2025g): Everything but Arms (EBA). Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/everything-arms-eba>

⁴⁸ European Parliament (2017): Von der Schiedsgerichtsbarkeit zur Investitionsgerichtsbarkeit [De la jurisdicción arbitral a la jurisdicción en materia de inversiones]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607251/EPRS_IDA\(2017\)607251_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607251/EPRS_IDA(2017)607251_DE.pdf)

anunciado por la Comisión Europea⁴⁹ afirma que pretende ampliar la resolución de controversias entre estados a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD) de sus (nuevos) acuerdos comerciales, y propone además sanciones comerciales como último recurso en caso de que las partes sigan incumpliendo los compromisos acordados.⁵⁰

Junto con la introducción de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD), las partes interesadas, a saber, los sindicatos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), han comenzado a desempeñar un papel más destacado en la supervisión de la aplicación de los acuerdos. Desde el acuerdo comercial entre la UE y Corea de 2011, todos los capítulos sobre desarrollo sostenible y comercio han establecido mecanismos de la sociedad civil para el seguimiento, el asesoramiento y la supervisión de los compromisos contraídos en este capítulo. Dichos mecanismos incluyen un grupo consultivo interno (GCI) compuesto por representantes de empresas, sindicatos y ONG de cada una de las partes contratantes y una reunión transnacional anual de la sociedad civil.⁵¹

En este contexto, algunos acuerdos comerciales y de inversión de la UE contienen ahora elementos vinculantes relacionados con la transformación social-ecológica. En ocasiones, estos se basan en acuerdos de asociación previos sobre materias primas, energías renovables o acción climática en general, o bien reflejan estas asociaciones y su componente de inversión pública en el marco jurídico de la política comercial. Como ilustran los siguientes ejemplos, en la actualidad existen muchos enfoques diferentes, dependiendo de las características específicas de cada acuerdo y de los enfoques negociadores de la UE y sus socios. Como revelan los ejemplos que figuran a continuación, no es raro que los instrumentos comerciales más vinculantes sean contrarios a los objetivos de los acuerdos de asociación, como la creación de valor local y el desarrollo sostenible.

→ Como novedad en su género, el nuevo enfoque para hacer cumplir los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible se incluye en el **Acuerdo Comercial entre la UE y Nueva Zelanda de 2023**⁵² y permite la resolución de controversias entre estados y, en última

instancia, la imposición de sanciones comerciales en caso de que cualquiera de las partes incumpla sus compromisos, entre los que se incluyen, por ejemplo, los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT y el Acuerdo de París sobre el clima.

→ Por otra parte, el nuevo enfoque sobre las disposiciones vinculantes relativas a las materias primas se incluye por primera vez en un capítulo específico del **Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile de 2023**⁵³ que se apoya en la asociación anterior sobre materias primas.⁵⁴ En el nuevo marco, se establecen límites legales a la práctica chilena de doble precio y se prevé la posibilidad de solicitar la resolución de controversias entre estados y, en última instancia, sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Dichas disposiciones limitan los compromisos anteriores en lugar de seguir desarrollando el objetivo de la asociación anterior de crear valor añadido local en ámbitos como la transformación y la fabricación para fomentar el desarrollo social y económico y aumentar los ingresos nacionales en Chile. No se incluye el nuevo enfoque comunicado por la Comisión en relación con los mecanismos de resolución de controversias para las disposiciones del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

→ Del mismo modo, el **Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido de 2020**⁵⁵ ya incorporó una disposición vinculante breve sobre materias primas que prohibió los precios de exportación más altos (y, por ende, los precios domésticos más bajos) en virtud de las disposiciones interestatales sobre la solución de controversias. El Acuerdo contiene compromisos vinculantes en materia de comercio y desarrollo sostenible, con el fin de mantener los altos estándares en materia de empleo y derechos sociales, así como los estándares medioambientales y climáticos vigentes en el Reino Unido y la UE en el momento de la firma del acuerdo. Se pueden aplicar medidas de reequilibrio en caso de divergencias significativas que afecten negativamente al comercio. Además, los GCI han adquirido un papel más destacado, en la medida que supervisan la aplicación de todo el acuerdo y no solo del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.⁵⁶

49 European Commission (2022e): The power of trade partnerships: together for green and just economic growth. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0409>

50 European Parliament (2023b): Trade and sustainable development in EU free trade agreements. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754613/EPRS_BRI\(2023\)754613_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754613/EPRS_BRI(2023)754613_EN.pdf)

51 See Martens, D.; Potjomkina, D. & Orbie, J. (2020): Domestic Advisory Groups in EU Trade Agreements. *FES Study*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/17135.pdf>

52 European Commission (2024g): EU-New Zealand Agreement. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement/text-agreement_en

53 European Commission (2024c): EU-Chile Agreement. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile/eu-chile-agreement/text-agreement_en

54 European Commission (2023f): Memorandum of Understanding EU-Chile. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/26f21445-246b-4f67-90ee-bdd6db3d34c2_en?filename=MoU_EU_Chile_signed_20230718.pdf

55 European Union (2021): Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L149/10. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22021A0430\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22021A0430(01))

56 Los GCI pueden presentar observaciones sobre el cumplimiento por parte de los gobiernos del Reino Unido y la UE de los compromisos relativos a la igualdad de condiciones y pueden señalar sus preocupaciones si estos no se respetan, pero no pueden iniciar investigaciones sobre el incumplimiento de los compromisos.

- **El nuevo Acuerdo entre la UE y el Mercosur,**⁵⁷ que se firmó hacia fines de 2024, no contiene un capítulo específico sobre materias primas, aunque los derechos de exportación están prohibidos como parte del acuerdo sobre impuestos a la exportación para la mayoría de las materias primas críticas, con algunas excepciones negociadas por Brasil.⁵⁸ El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD) contiene compromisos vinculantes en materia de derechos laborales y medioambientales, incluida la deforestación, pero su mecanismo de solución de controversias vuelve a estar separado de los capítulos comerciales y recurre a un grupo de expertos cuyos informes no son vinculantes. Sin embargo, como parte del acuerdo final, la UE se comprometió a desplegar un „fondo de cooperación reforzada“ de 1.800 millones de euros de recursos (ya existentes, que se habían prometido en 2023 como parte de la Agenda de Inversiones Global Gateway de la UE-ALC).⁵⁹ Este financiamiento tiene por objeto ayudar a los estados del Mercosur a adaptarse a los nuevos estándares de los acuerdos, así como a desarrollar cadenas de valor sostenibles de materias primas y energías renovables en la región, en consonancia con los objetivos de los acuerdos de asociación para la transformación.⁶⁰ Al mismo tiempo, a través de lo que se conoce como mecanismo de reequilibrio, los países socios pueden impugnar medidas que afecten negativamente al comercio (por ejemplo, legislación que no se haya aplicado plenamente cuando concluyeron las negociaciones del Acuerdo). Entre estas medidas podrían figurar la Directiva sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial (CSDDD), el Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (CBAM) y los Reglamentos sobre deforestación o trabajo forzoso. En virtud de este procedimiento, las partes tendrían que llegar a “un ajuste mutuamente satisfactorio, incluso mediante compensación”. A través de su propio acuerdo comercial, la UE podría socavar varias iniciativas existentes (y futuras) en materia de responsabilidad empresarial y clima, o dar lugar a reclamaciones de indemnización por parte de un socio comercial regional.
- El nuevo **Acuerdo UE-México, que está pendiente de ratificación en la actualidad tras haber sido acordado en enero de 2025,** también comprende disposiciones vinculantes sobre materias primas,⁶¹ que están sujetas al mecanismo normal de resolución de controversias entre estados. Una vez más, se prohíben los instrumentos (como la doble fijación de precios o determinados impuestos a la exportación) que permitirían la creación de valor local en el sector de las materias primas. Además, se acordó un mecanismo de solución de controversias que recurre a un grupo de expertos independientes, similar al *statu quo* anterior a 2022, para los compromisos del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en materia de derechos laborales y medioambientales.
- **El Acuerdo de Facilitación de la Inversión Sostenible (SIFA, por su sigla en inglés) de la UE con Angola, que se firmó en 2023,** el primero de este tipo, tiene como objetivo atraer inversiones, entre otras cosas, en sectores de transformación social-ecológica.⁶² Además, su capítulo sobre inversión y desarrollo sostenible contiene compromisos para promover los derechos laborales y medioambientales, incluso en las zonas francas industriales, así como normas de responsabilidad social corporativa. Todas sus disposiciones están cubiertas por un sistema público de solución de controversias en el que un panel de arbitraje emite un fallo sobre cuya base la parte ganadora puede adoptar medidas compensatorias proporcionadas en respuesta.⁶³ En la actualidad, Angola también se está preparando para adherirse al AAE UE-SADC, que no cubre explícitamente las inversiones. En este caso, parece evidente una mejora positiva con respecto a la base de referencia del AAE existente gracias al acuerdo de asociación. Como se señala en la evaluación oficial del impacto sobre la sostenibilidad encargada por la UE para ambos acuerdos,⁶⁴ el SIFA exige un “diálogo con la sociedad civil” que va más allá del estándar existente en los AAE. Aunque el lenguaje sigue siendo vago,⁶⁵ esto sigue siendo más de lo que ofrecen los AAE existentes: estos no incluyen un comité específico de comercio y desarrollo social ni un mecanismo de grupo de trabajo para supervisar los compromisos y reforzar el papel de la sociedad civil en el comercio.

57 European Commission (2024e): EU-Mercosur Agreement – Overview.

Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en

58 European Commission (2023d): EU-Mercosur Partnership agreement – Enhancing trade and investment in critical raw materials.

Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/factsheet-eu-mercosur-partnership-agreement-enhancing-trade-and-investment-critical-raw-materials_en

59 European Commission (2023a): A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean.

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017>

60 European Commission (2024i): Questions and answers on the EU-Mercosur partnership agreement.

Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_6245

61 European Commission (2025c): EU-Mexico Agreement.

Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement_en

62 European Commission (2024h): EU's first Sustainable Investment Facilitation Agreement enters into force with Angola.

Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4462

63 European Commission (2023h): Sustainable Investment Facilitation Agreement between the European Union and the Republic of Angola.

Disponible en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/a17cfe1-ce36-428f-bc7f-76bcb902c36a/details?download=true>, p. 40.

64 See European Commission (2021a): Sustainability Impact assessment (SIA) in support of trade negotiations with Angola for EU-SADC EPA accession, Final Report, December 2021. Disponible en

https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/f9babf9b-6d05-475f-a322-1bfc4e5c9982?p=1&n=10&sort=modified_DESC, p. xii.

65 See European Commission (2023h): Sustainable Investment Facilitation Agreement between the European Union and the Republic of Angola.

Disponible en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/a17cfe1-ce36-428f-bc7f-76bcb902c36a/details?download=true>, p. 49.

3.2 Reglamento del del Mercado Común Europeo sobre cadenas globales de valor

Otro instrumento político que influye en las asociaciones internacionales es la legislación europea (unilateral) cuyo objetivo consiste en garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y medioambientales, así como lograr la reducción de emisiones en las cadenas de suministro globales. Entre los ejemplos de este tipo de disposiciones se encuentran la Directiva sobre diligencia debida corporativa en materia de sostenibilidad (CSDD) de la UE, la Directiva sobre la divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD) y el Reglamento europeo sobre productos libres de deforestación. Esta legislación impone diversas obligaciones de diligencia debida a las empresas multinacionales, que a su vez son supervisadas por las autoridades estatales y permiten la participación de los sindicatos y la sociedad civil. Como resultado, estos instrumentos influyen en el comportamiento de las empresas en las cadenas de valor globales y en la forma en que los países productores y compradores hacen negocios.

Dado que esta legislación abarca todos los ámbitos del mercado único de la UE, incluye sectores relevantes para la transformación social-ecológica, como la extracción de materias primas, la producción de energía y otros insumos para descarbonizar la economía. Esto significa que las normas de diligencia debida crean obligaciones que pueden utilizarse para proteger y reforzar la posición de los trabajadores y ayudar a proteger el medio ambiente cuando los países socios exportan a la UE desde sectores de transformación social-ecológica, incluso si los acuerdos de asociación y los acuerdos comerciales o de inversión no incluyen compromisos vinculantes y exigibles en materia de derechos laborales o normas medioambientales dentro de los sectores de la economía verde. Además, estas normas también refuerzan las economías de los socios, al evitar una „carrera a la baja“ entre los países productores, impulsar la productividad y favorecer el desarrollo a largo plazo frente al extractivismo a corto plazo. Por lo tanto, estos instrumentos influyen en el enfoque de asociación de la UE, ya que se centran en aspectos similares de desarrollo, sociales y medioambientales.

Entre las normas de este tipo con efectos externos en los países socios destacan cuatro disposiciones principales:

→ **MAFC.** Se trata de un arancel que aplica la UE a los productos que entran en el mercado único, equivalente al precio del carbono que se pagaría en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE por producir el mismo producto. En lugar de pagar este arancel, los exportadores a la UE pueden demostrar que ya han pagado un precio por el carbono durante la

producción de los productos (por ejemplo, en su mercado nacional). El MAFC tiene por objeto evitar la fuga de carbono, es decir, los casos en los que la producción se traslada fuera de la UE o los productos fabricados en la UE se sustituyen por importaciones más intensivas en emisiones como respuesta a las normativas climáticas cada vez más estrictas de la UE. Además, pretende ser un incentivo para que otros países y regiones adopten sistemas de fijación de precios del carbono, también con el fin de evitar que sus exportadores tengan que pagar el arancel MAFC para entrar en el mercado único de la UE. Cabe destacar que la India ha anunciado la puesta en marcha de su propio sistema de fijación de precios del carbono para 2026 en respuesta a la legislación MAFC de la UE⁶⁶ y a las conversaciones de alto nivel en curso entre la India y la UE sobre cuestiones de aplicación y cumplimiento.⁶⁷ Desde 2023, el MAFC se encuentra en una fase de transición antes de entrar plenamente en vigor; durante esta fase, la intención es que los exportadores a la UE desarrollen sus capacidades de presentación de informes, mientras que algunos productos y precursores especialmente intensivos en carbono pasan gradualmente a estar incluidos en el ámbito de aplicación del MAFC. Entrará plenamente en vigor en 2026, momento en el que las empresas tendrán que pagar el arancel o demostrar que se ha pagado un precio equivalente por el carbono. Actualmente, el MAFC abarca industrias intensivas en carbono, como el cemento, el acero y los fertilizantes, y se ampliará gradualmente a otros sectores, como los productos químicos y manufacturados.

→ **Ley alemana sobre la cadena de suministro.** La ley alemana sobre la cadena de suministro, que entró en vigor en enero de 2023, representa un cambio de paradigma que pasa de los compromisos voluntarios de las empresas multinacionales a su obligación legal de respetar los derechos humanos en las cadenas de valor globales. Se aplica a todas las empresas con más de 1000 empleados que tengan su sede social en Alemania. La ley protege los derechos humanos en términos generales, tal y como se establece en las Normas Fundamentales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para proteger estos derechos, se formula una obligación de diligencia debida que se aplica al primer proveedor y, en caso de conocimiento fundamentado de los riesgos, a toda la cadena de suministro, es decir, a todas las etapas necesarias para fabricar productos y prestar servicios, desde la extracción de materias primas hasta la entrega al cliente final, ya sea en el país o en el extranjero. Una autoridad pública supervisa el cumplimiento de las obligaciones de diligencia de-

⁶⁶ Velev, Vasil (2025): India to Launch Carbon Market in 2026, Says Power Minister. Carbon Herald, 24.02.2025. Disponible en: <https://carbonherald.com/india-to-launch-carbon-market-in-2026-says-power-minister/>

⁶⁷ European Commission (2024d): EU-India advance cooperation on CBAM. Disponible en: https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/eu-india-advance-cooperation-cbam-2024-07-05_en

bida y puede tomar medidas en caso de quejas justificadas de las personas afectadas. En caso de infracción, se pueden imponer multas y también se puede excluir a una empresa de la adjudicación de contratos públicos durante un máximo de tres años. Esta legislación significa que los titulares de derechos, incluidos los sindicatos, pueden presentar quejas directamente a la empresa o a la autoridad competente.

→ **Ley europea sobre la cadena de suministro (CSDDD).** Basándose en las leyes alemanas y otras leyes nacionales sobre la diligencia debida (por ejemplo, en Francia o Noruega), la CSDDD tiene por objeto garantizar que todas las grandes empresas que operan en el mercado europeo tengan las mismas obligaciones en materia de derechos humanos y protección del medio ambiente en sus cadenas de suministro globales. La directiva se basa en obligaciones vinculantes de diligencia debida, que pueden ser objeto de supervisión y sanciones en caso de incumplimiento. Las empresas tendrán que examinar cuidadosamente sus procesos de producción y sus relaciones con los proveedores. Cuando existan riesgos de violaciones, las empresas tendrán que dar prioridad a su resolución y adoptar las medidas adecuadas. En el mejor de los casos, se evitarán los daños a las personas y al medio ambiente antes de que se produzcan. En comparación con la Ley alemana de la cadena de suministro, la CSDDD cubre más riesgos y refuerza el papel de los sindicatos en los procesos de diligencia debida de las empresas. La directiva también proporciona un acceso eficaz a la protección jurídica a las personas afectadas por violaciones de los derechos humanos y medioambientales. Su nuevo régimen de responsabilidad permite a las personas afectadas demandar a las empresas por daños y perjuicios si estas podrían haber evitado el daño pero no actuaron. La CSDDD se adoptó en 2024 y debe ser transpuesta a la legislación nacional por los estados miembros de la UE a más tardar a mediados de 2027.

→ **Reglamento europeo sobre productos libres de deforestación.** El factor principal que impulsa la deforestación es la expansión de las tierras agrícolas vinculadas a la producción de materias primas como el ganado, la madera, el cacao, la soja, el aceite de palma, el café, el caucho y algunos productos derivados, como el cuero, el chocolate, los neumáticos o los muebles. En 2023, la UE como economía importante y consumidora de estas materias primas, acordó asumir la responsabilidad de los efectos negativos de la deforestación sobre el clima y la bio.⁶⁸ En virtud del Reglamento, cualquier operador o comerciante que introduzca estos productos básicos en el mercado de la UE o los exporte desde la UE deberá po-

der demostrar que los productos no proceden de tierras recientemente deforestadas y que no han contribuido a la degradación forestal. Tras acalorados debates en los estados miembros de la UE, la entrada en vigor, prevista inicialmente para 2025, se ha pospuesto recientemente al menos un año.

Además de estos cuatro instrumentos, existen otras disposiciones de la UE sobre sostenibilidad y diligencia debida en las cadenas de suministro globales de las empresas. Sin embargo, mediante un procedimiento ómnibus, que permite a la UE modificar rápidamente múltiples actos legislativos vigentes, la Comisión Europea está planeando cambios de gran alcance en algunas leyes claves de la UE sobre sostenibilidad y responsabilidad corporativa. En concreto, esto afecta a la CSRD, la CSDDD, el MAFC, el Reglamento InvestEU y los actos delegados sobre la taxonomía de la UE. La Comisión Europea define su objetivo como la reducción de los obstáculos burocráticos y la disminución de la carga que soportan las empresas, en particular mediante la reducción de las obligaciones reglamentarias hasta en un 35 %. La Comisión sostiene que esto es necesario para promover el crecimiento y la competitividad, así como para atraer inversiones.

Como implicaciones para la CSDDD, aspectos como la responsabilidad civil o el carácter vinculante de los planes climáticos de las empresas vuelven a estar sobre la mesa. La entrada en vigor de la CSDDD ya se ha pospuesto un año, de 2026 a 2027.⁶⁹ El acuerdo de coalición del nuevo Gobierno alemán respalda estas iniciativas. Actualmente se están llevando a cabo debates similares sobre la reducción de la burocracia para las empresas multinacionales en Alemania y Francia en relación con la legislación nacional en materia de diligencia debida. Si bien es necesario abordar la doble obligación de presentación de informes para las empresas, las propuestas actuales también diluirían considerablemente las obligaciones de diligencia debida de las empresas y, por lo tanto, reducirían la protección necesaria para los empleados.⁷⁰

En el procedimiento ómnibus también se han propuesto varios cambios al MAFC. Entre ellos se incluyen el aumento del umbral de emisiones para que los productos de las empresas estén cubiertos por el MAFC, un cálculo más estandarizado de las emisiones indirectas y el retraso de su introducción hasta 2027. El acuerdo de coalición del nuevo gobierno alemán apoya estas iniciativas. También exige una solución de compensación para los exportadores de la UE que utilizan piezas o productos importados que entran en el ámbito de aplicación del MAFC, ya que estas empresas temen sufrir desventajas competitivas en los mercados

⁶⁸ European Commission (2023g): Regulation on Deforestation-Free Products. Disponible en: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

⁶⁹ European Commission (2025o): Commission simplifies rules on sustainability and EU investments. Disponible en: https://finance.ec.europa.eu/publications/commission-simplifies-rules-sustainability-and-eu-investments-delivering-over-eu6-billion_en

⁷⁰ Horn, M. L. & Korn, F. (2025): Hätte, hätte Lieferkette [Si existiera, si existiera, la cadena de suministro]. IPG-Journal, 27.02.2025. Disponible en: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/haette-haette-lieferkette-8121/>

de exportación.⁷¹ Dado que el umbral más alto reduciría las cargas de implementación para las pequeñas y medianas empresas, al tiempo que garantizaría que se cubriera el 99 % de las emisiones, estas propuestas no parecen diluir sustancialmente las ambiciones del MAFC de detener la fuga de carbono, incluso en la opinión de los sindicatos alemanes. Su objetivo principal parece ser, más bien, lograr una mayor precisión en el diseño del mecanismo y una implementación más viable para las empresas de la UE. Their main thrust instead appears to be attaining greater precision in design of the mechanism and more practicable implementation for EU firms.

⁷¹ CDU, CSU & SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD [Responsabilidad por Alemania. Acuerdo de coalición entre la CDU, la CSU y el SPD]. Disponible en: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf

4.

Opiniones de socios progresistas fundamentales sobre las asociaciones para la transformación con Alemania y la UE

Con el fin de comprender mejor cómo pueden funcionar las nuevas asociaciones de la UE y Alemania para la transición social-ecológica en la práctica, la FES y la DGB organizaron tres talleres con socios progresistas en 2024. En ellos se debatió cómo se perciben los diferentes enfoques de asociación, cómo interactúan con las estrategias de desarrollo local y regional, y las demandas en respuesta a estos nuevos enfoques. El primero se celebró en junio de 2024 en Seúl, Corea del Sur. Reunió a expertos y miembros de sindicatos de India, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia y Vietnam para abordar una serie de escenarios relativos a las relaciones comerciales con la UE y los sindicatos globales. Un segundo taller regional se celebró en Fortaleza (Brasil) en julio de 2024, al margen de la Cumbre Labour 20 (L20), con sindicalistas y responsables políticos de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay), así como sindicatos europeos y globales. En octubre de 2024 se celebró un tercer taller regional en Accra (Ghana), con expertos de nueve países (República Democrática del Congo, Etiopía, Ghana, Kenia, Marruecos, Namibia, Nigeria, Sudáfrica y Tanzania) seleccionados por su importancia en las cadenas de valor regionales ecológicas de las materias primas, la energía y el sector automovilístico. Basándonos en los informes de los expertos locales de cada taller, a continuación resumimos los principales puntos planteados en estas reuniones y sintetizamos sus principales conclusiones para los responsables políticos.

4.1 América Latina y el Caribe

Desde la época colonial, la relación entre Europa y América Latina y el Caribe se ha caracterizado por una larga historia de explotación extractivista, pero también de inversión e intercambio. Esto dio lugar a una relación comercial creciente y diversificada que, sin embargo, sigue siendo persistentemente asimétrica hasta el día de hoy. Durante mucho tiempo América Latina ha sido, sobre todo, un exportador de materias primas y productos agrícolas con menor valor añadido, a pesar de que alrededor de un tercio de sus exportaciones son productos manufacturados. Por el contrario, la UE exporta casi exclusivamente productos

manufacturados con mayor valor añadido.⁷² En el contexto geoeconómico actual, los países de América Latina y el Caribe también están profundamente integrados con el mercado estadounidense y sus empresas; Estados Unidos domina como socio comercial no solo para México, sino también para América Central y el Caribe. Además, las relaciones comerciales con China han crecido enormemente en las últimas décadas, al punto que ahora es el principal socio comercial de los países de América del Sur, por delante de Estados Unidos y la Unión Europea (aunque la Unión Europea continúa siendo el mayor inversor extranjero en el Mercosur, por ejemplo).⁷³

En este contexto, los socios coincidieron en que hoy existe una oportunidad para abrir un nuevo capítulo en las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe. Para los progresistas de América Latina, este debate sobre un „posible nuevo modelo“ de cooperación por parte de la UE supone una oportunidad para comenzar a reequilibrar las asimetrías históricas. Esto puede lograrse reconociendo los niveles desiguales de desarrollo, la contribución desigual de cada región a la crisis climática y las diferentes capacidades para financiar la transición. Es imprescindible que la UE garantice condiciones de negociación „justas pero no iguales“ para que una posible transición sea justa, lo que significa que deben realizarse ajustes para fomentar políticas equitativas que tengan en cuenta las asimetrías de poder y riqueza entre las dos regiones. Esto podría, incluso, conferir ventajas en comparación con otros competidores geoeconómicos de la UE que buscan asociarse con los estados latinoamericanos. Partiendo de esta base, la siguiente etapa podría adoptar varias formas según los participantes, entre ellas: 1) algún tipo de reparación por las desigualdades históricas a las que se ha enfrentado América Latina y el Caribe; 2) un escenario beneficioso para ambas partes, en el que ambas regiones salgan ganando; 3) algún tipo de cooperación en áreas y sectores más nuevos en los que ninguna de las dos regiones ha acumulado experiencia ni ventajas asimétricas.

⁷² European Commission (2024k): European Union, Trade in goods with Latin American Countries. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_latin-american-countries_en.pdf

⁷³ European Parliament (2023a): EU trade with Latin America and the Caribbean. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751413/EPRS_STU\(2023\)751413_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751413/EPRS_STU(2023)751413_EN.pdf); ECLAC (2024): United States Trade Developments – Briefing Notes.

Disponible en: <https://www.cepal.org/en/notes/united-states-trade-developments-2024-briefing-notes>; European Commission (2024f): EU-Mercosur Agreement. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en

Los socios progresistas de América Latina destacaron que, en la actualidad, la Unión Europea y América Latina y el Caribe comparten retos de transformación social-ecológica en democracias que se han visto debilitadas por las políticas neoliberales del pasado. En respuesta a ello, la creación de puestos de trabajo dignos se perfila como un factor crucial para que ambas regiones preserven sus sistemas democráticos. En este contexto, la UE podría incluso obtener una ventaja competitiva sobre sus rivales geoeconómicos al defender principios de cooperación específicos, a saber, la promoción del comercio justo, la importancia central del empleo y la promoción del diálogo social. El valor añadido con respecto a China o Estados Unidos radica en la cooperación con una „Europa social“ que es democrática y defiende la paz, el empleo digno y los derechos humanos, y que también exige los mismos estándares a sus empresas que operan en América Latina y el Caribe.

Cabe destacar que la integración regional de América Latina y el Caribe es un prerrequisito para una cooperación mutuamente beneficiosa con la UE. América Latina y el Caribe debe acordar una agenda común para sus relaciones birregionales y avanzar en la integración intrarregional de la producción y el comercio. La integración regional de América Latina y el Caribe tiene el potencial de ampliar el alcance de la cooperación con la UE y aumentar las oportunidades comerciales. Por lo tanto, debe fomentarse también en el contexto de la relación birregional, basándose en parte en la creciente cooperación, incluso en el marco de la OMC.

Una relación reequilibrada como parte de la transición debe abordar la necesidad de (re)industrializar América Latina y el Caribe, transferir tecnología y añadir complejidad a las cadenas de producción regionales. Si el objetivo es mantener a América Latina y el Caribe en su papel histórico como proveedor de materias primas, una transición justa no es viable. Hay dos caminos por delante: uno en el que se profundiza la dependencia de América Latina y el Caribe —y la democracia se deteriora aún más— y otro en el que la región da un salto adelante en su derecho al desarrollo y fortalece sus democracias, lo que beneficiaría los intereses estratégicos tanto de América Latina y el Caribe como de la UE.

Sin embargo, la carga endémica de la deuda de América Latina y el Caribe impide la industrialización y la transición sin financiamiento externo y un mayor margen fiscal. En América Latina y el Caribe „somos acreedores medioambientales de nuestros acreedores financieros“. Tanto el endeudamiento de la región como sus principales retos medioambientales están indisolublemente ligados a su subordinación geopolítica histórica y a su dependencia económica como proveedor de materias primas para los países desarrollados. Transformar o superar estas asimetrías significa también reformar las instituciones financieras internacionales para poner fin al control corporativo y promover la justicia fiscal.

Los instrumentos existentes que sustentan la relación económica birregional se consideran ambivalentes con respecto a estos objetivos. Los tratados de libre comercio (TLC) en general son juzgados con dureza, especialmente por los expertos sindicales, que consideran que el antiguo enfoque de liberalización comercial profundiza las dependencias y desigualdades existentes entre las regiones, en lugar de ofrecer una vía hacia un desarrollo más sostenible y con mayor valor añadido para América Latina. El Acuerdo UE-Mercosur, el principal acuerdo comercial actual con la región (aún en fase de negociación cuando se celebró el taller), fue objeto de duras críticas, principalmente por su opaco modo de negociación y la falta de supervisión parlamentaria o de la sociedad civil. Antes de la ronda final de revisiones (acordada en diciembre de 2024), los participantes latinoamericanos criticaron el carácter desequilibrado del acuerdo, incluso más allá de su marco fundamental de liberalización mutua. Si bien las exigencias adicionales de sostenibilidad de la UE se incorporaron al acuerdo negociado, las exigencias del Mercosur, como una mayor inversión de la UE o la protección de la contratación pública frente a una liberalización más allá de los niveles de la OMC, no fueron aceptadas a cambio. En términos más generales, este tipo de acuerdos debería incluir un componente más sólido de cooperación política y diálogo, en parte para mitigar esos riesgos en el futuro.

Las regulaciones del mercado único de la UE con efectos externos también se consideraron ambivalentes. En particular, el MAFC es duramente criticado como una medida unilateral y proteccionista que no involucró a los socios de América Latina antes de su introducción. Su adopción y aplicación sin tener en cuenta los efectos sobre los socios repercute negativamente en la evaluación de otros instrumentos, además de socavar la confianza general en la preocupación de la UE por la equidad hacia la región. Por el contrario, las leyes y los mecanismos de diligencia debida son ampliamente apreciados. Los participantes hacen hincapié en la necesidad de que la sociedad civil y los sindicatos desempeñen un papel activo para garantizar la aplicación y el cumplimiento eficaz de dichas leyes y mecanismos. En términos generales, se reconoce la importancia de proporcionar mecanismos y herramientas de denuncia a las organizaciones. Se considera que un acuerdo vinculante de las Naciones Unidas (ONU) sobre las empresas y los derechos humanos es un instrumento adecuado para garantizar los derechos laborales y medioambientales como condiciones de igualdad a nivel global para las empresas multinacionales.

A partir de estas perspectivas, se reclamó un modelo de cooperación más centrado en las personas y menos orientado a los beneficios económicos. Esto requiere una reevaluación exhaustiva de los fundamentos subyacentes a la negociación de acuerdos, abandonando la vía de los TLC y superando su dimensión predominantemente comercial, para avanzar hacia un enfoque que priorice la equidad en el diálogo y forje asociaciones para una cooperación más amplia, la promoción de los derechos humanos y el empleo

digno, la protección del medio ambiente y la defensa de la democracia. Los acuerdos de cooperación deben incorporar el diálogo político y social y, por lo tanto, abarcar múltiples protagonistas, incluidos gobiernos, sindicatos, partidos, empresas, el mundo académico y otras partes interesadas de la sociedad. Las relaciones de cooperación se dan a todos los niveles.

4.2 África

Las relaciones económicas entre la UE y el continente africano tienen raíces coloniales igualmente profundas de extracción y explotación, seguidas de una creciente inversión e intercambio, pero también de persistentes asimetrías en el período posterior a la independencia. Hoy en día, la relación comercial continúa marcada por la asimetría, ya que alrededor de dos tercios de las exportaciones africanas a la UE siguen siendo materias primas, mientras que la UE exporta principalmente productos manufacturados con mayor valor añadido. No obstante, algunos países africanos se han convertido en importantes centros de montaje y producción para las empresas manufactureras de la UE, incluso para la reexportación a la UE. El contexto geoeconómico de la mayoría de los estados africanos se ve igualmente afectado por el aumento exponencial de la importancia de China como socio comercial y de inversión en las últimas décadas, en particular en el marco de su iniciativa de la Franja y la Ruta. Si bien el mercado estadounidense sigue siendo importante y se rige por la política unilateral de liberalización comercial de conformidad con la Ley de crecimiento y oportunidades para África (AGOA, por su sigla en inglés), su tamaño en términos de valor es aproximadamente una cuarta parte del comercio de mercancías de la UE con el continente.⁷⁴

Las perspectivas y demandas de los socios africanos con respecto a las asociaciones con Alemania y la UE se centraron en ir más allá de las relaciones comerciales extractivas y fomentar el crecimiento económico sostenible impulsado a nivel local. Los expertos africanos hacen hincapié en la necesidad de establecer asociaciones que den prioridad a la industrialización, la creación de valor añadido y la diversificación económica, en lugar de perpetuar el ciclo de exportaciones de materias primas y la industria manufacturera dominada desde el exterior. La Agenda 2063 de la Unión Africana (UA) esboza una visión para que el continente se convierta en un actor competitivo en los mercados globales, respaldado por los avances tecnológicos, unas industrias manufactureras sólidas y la integración económica regional.

Una de las principales preocupaciones planteadas por los expertos africanos es el enfoque comercial de la UE, en particular sus acuerdos de asociación económica (AAE),

que —aunque asimétricos en su diseño— en última instancia imponen la liberalización del mercado para los productos europeos. Estos acuerdos suelen entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo estipulados en la Agenda 2063 del continente y en la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés), al abrir los mercados africanos a la competencia europea, lo que limita las oportunidades de crecimiento de las industrias locales. Los líderes africanos y los sindicatos piden que se reevalúen estos acuerdos para alinearlos con los objetivos de industrialización de África, permitiendo aranceles protectores e inversiones en capacidades productivas para fomentar las industrias nacionales. También critican la forma en que la UE negocia y firma acuerdos comerciales con estados africanos individuales, lo que socava los incentivos para la integración regional y el valor añadido de la AfCFTA.

Las políticas climáticas de la UE, como el MAFC y la CSD-DD, plantean retos adicionales para los exportadores africanos. Si bien estas iniciativas tienen por objeto promover la sostenibilidad y proteger a los trabajadores y el medio ambiente, imponen costos de cumplimiento que muchas economías africanas aún no pueden asumir. Los participantes en el taller sostuvieron que estas políticas deben ir acompañadas de apoyo financiero y técnico para facilitar una transición justa, garantizando que los países africanos no se vean afectados de manera desproporcionada. Una solución propuesta incluye un Fondo de Ajuste del MAFC, posiblemente financiado con los ingresos del propio mecanismo, para apoyar a las industrias africanas en la mejora de sus infraestructuras y la adopción de tecnologías más ecológicas.

Otra demanda fundamental es la creación de valor local mediante la transferencia de tecnología, el desarrollo de infraestructuras y la inversión en la industria manufacturera africana. Aunque África posee abundantes recursos naturales esenciales para las tecnologías verdes, la mayor parte de las actividades de valor añadido, como el refinado y el procesamiento, se llevan a cabo fuera del continente. Los expertos africanos participantes vieron aspectos positivos en algunas asociaciones existentes, como la Asociación del Hidrógeno entre la UE y Namibia. Sin embargo, en términos más generales, abogaron por que se establecieran requisitos de contenido local en los proyectos financiados por la UE para garantizar que los trabajadores y las empresas africanas se beneficien de las asociaciones económicas. También se debería animar a las empresas europeas que operan en África a establecer instalaciones de producción en el continente, fomentando el desarrollo de competencias, la creación de empleo, la transferencia de tecnología y la estabilidad económica a largo plazo.

⁷⁴ Eurostat (2022): Archive: Africa-EU – international trade in goods statistics. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=554854>; Office of the US Trade Representative (2025): Africa Trade Summary. Disponible en: <https://ustr.gov/countries-regions/africa>; Luke, D. (2023): *How Africa Trades*. London: LSE Press. Disponible en: <https://press.lse.ac.uk/site/books/e/10.31389/lsepress.hat/>

Los sindicatos desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar que se respeten los derechos de los trabajadores en estas asociaciones. Sin embargo, los sindicatos africanos suelen carecer de los recursos y el respaldo institucional necesarios para influir de manera eficaz en las negociaciones comerciales. Esto también se aplica a su respuesta a la ley alemana sobre la cadena de suministro, así como a la próxima legislación de la UE sobre la diligencia debida de las empresas. Los sindicatos están a favor de esta legislación, pero necesitan apoyo en materia de capacitación para su aplicación, de modo que puedan hacer un uso activo de los instrumentos. Los representantes africanos abogan por un aumento del financiamiento para el desarrollo de las capacidades sindicales, así como por la inclusión de los sindicatos en órganos consultivos como los GCI. Estos mecanismos proporcionarían una plataforma para que los trabajadores participaran en la elaboración de las políticas comerciales y garantizaran que los acuerdos se ajustaran a los derechos laborales y a condiciones de trabajo justas.

Por último, los expertos africanos destacan la importancia de la transparencia en las negociaciones comerciales. Muchos acuerdos comerciales entre la UE y los países africanos se redactan con consultas públicas limitadas, lo que deja a la sociedad civil y a las organizaciones de trabajadores sin voz en la toma de decisiones. Garantizar que los acuerdos comerciales sean accesibles al público y estén sujetos a un escrutinio democrático desde el inicio del proceso de negociación mejoraría la rendición de cuentas y permitiría a los países africanos negociar desde una posición de mayor fortaleza. También podría ayudar a evitar riesgos, por ejemplo, para los derechos humanos, que podrían anticiparse mediante evaluaciones de impacto *ex ante*.⁷⁵

En general, los socios africanos prevén asociaciones con Alemania y la UE basadas en el beneficio mutuo, el crecimiento equitativo y la sostenibilidad a largo plazo. Al abordar las desigualdades estructurales en las políticas comerciales, invertir en la industrialización de África y apoyar prácticas laborales justas, la UE puede contribuir a un futuro en el que África sea un participante activo y competitivo en las cadenas de valor globales, en lugar de un proveedor pasivo de materias primas.

4.3 Asia

Las relaciones económicas entre la UE/Alemania y los países asiáticos se presentan en varias formas debido a la variedad de las economías que existen en esta región del mundo. Por ejemplo, Vietnam y Corea del Sur ya tienen acuerdos de libre comercio con la UE, mientras que en India y Tailandia se están negociando acuerdos similares. Si bien potencias económicas como India y Corea del Sur han mantenido estrechas relaciones con la UE durante años, la

importancia de Tailandia y Vietnam como socios comerciales no ha hecho más que aumentar en los últimos tiempos.

Los países asiáticos se encuentran asimismo en un complejo contexto geoeconómico caracterizado tanto por la cooperación como por la competencia entre las principales potencias globales. Las tensiones geopolíticas actuales entre Estados Unidos y China influyen significativamente en el comercio global y las cadenas de valor. Los países asiáticos se ven a menudo atrapados en medio de este conflicto y deben gestionar cuidadosamente sus políticas económicas para lograr un equilibrio en sus relaciones con las dos grandes potencias. La UE, en particular Alemania, es considerada un socio fundamental debido a sus avanzadas capacidades tecnológicas, su fortaleza económica y su compromiso con el desarrollo sostenible. Sin embargo, la UE también debe hacer frente a la influencia de otros pesos pesados geopolíticos de la región.

Los acuerdos comerciales fueron los primeros instrumentos principales que los expertos debatieron y criticaron en el taller regional celebrado en Asia. Se abordaron sus objetivos y repercusiones, en particular en lo referido a la inclusión de normas laborales y medioambientales. Algunos argumentaron que imponer las normas europeas a Asia plantea muchas dificultades, dadas las disparidades económicas, sociales y tecnológicas entre las regiones y, en particular, la cuestión de si esta estrategia supone una carga sustancial para los sistemas políticos, económicos y sociales de los países asiáticos y obstaculiza su desarrollo sostenible. Mientras que los representantes sindicales, en particular, se mostraron a favor de instrumentos como los capítulos sobre sostenibilidad para equilibrar el poder entre los trabajadores y las multinacionales o los inversores, otros sostuvieron que los acuerdos comerciales deberían centrarse principalmente en los aspectos económicos. Se expresó escepticismo sobre si la UE está realmente preocupada por la situación laboral en los países asiáticos; se sugirió que estas normas podrían representar, en cambio, una forma encubierta de proteger los mercados de la UE.

En lo que respecta a los mecanismos de diligencia debida, las nuevas legislaciones de Alemania y la UE se consideraron instrumentos positivos para salvaguardar los derechos humanos y las normas medioambientales. Tienen el potencial de reforzar los acuerdos marco globales entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales para garantizar una protección más eficaz de los derechos laborales, tal y como se definen en las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Los debates del taller hicieron hincapié en que las normas establecidas por la legislación europea en materia de diligencia debida reflejan los convenios de la OIT, que deberían ser la base de cualquier actividad económica para equilibrar el poder entre el capital y las personas. De hecho, el incumplimiento

⁷⁵ MacLeod, Jamie, Friedrich-Ebert-Stiftung (2022): Human Rights and the African Continental Free Trade Area. *FES Report*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/19225.pdf>

to por parte de los gobiernos de los convenios de la OIT podría mitigarse con dicha legislación en materia de diligencia debida.

No obstante, se subrayó que la legislación sobre la debida diligencia solo será aceptada en los países productores cuando las salvaguardias garanticen que las empresas no se limiten a retirarse de los países en los que se producen violaciones de los derechos humanos. Por el contrario, las empresas, especialmente las multinacionales, deben asumir su responsabilidad y contribuir a garantizar que no se produzcan tales violaciones. En contraste con los principios multilaterales de la OIT en los que se basa la CSDDD, se planteó la cuestión de quién establece las normas, especialmente en lo que respecta a las medidas unilaterales de la UE, como el MAFC o el Reglamento sobre productos libres de deforestación. Los participantes señalaron que la adopción y la imposición unilateral y monopolística de normas provoca resistencia en los países en desarrollo, y se acordó que el mundo occidental no debería ser el único responsable de establecer las normas.

La comunicación y la formación deben adaptarse a las necesidades de los países socios para garantizar que la legislación nacional y europea en materia de cadenas de suministro se aplique de manera eficaz. Esto incluye dar a conocer los instrumentos y desarrollar las capacidades necesarias para garantizar que la legislación también pueda aplicarse. En comparación con las empresas multinacionales, los sindicatos de los países productores no disponen de los recursos humanos y financieros necesarios para gestionar esto por sí mismos.

Además, la UE está perdiendo credibilidad en sus esfuerzos por promover la sostenibilidad y los derechos humanos en el mundo. Los mensajes cambiantes de Bruselas están causando confusión y frustración entre los representantes de los sindicatos, la política y las empresas. A muchos les resulta incomprensible que la UE primero promulgue numerosas leyes, como la CSDDD, y posteriormente las modifique sustancialmente antes de que entren en vigor. Los participantes también expresaron esta opinión sobre la ley alemana de la cadena de suministro. Esto significa que la UE está perdiendo credibilidad en sus esfuerzos por promover la sostenibilidad y los derechos humanos en todo el mundo. Los países autocráticos también pueden utilizar el cambio de rumbo en contra de los sindicatos y su derecho a la libertad de asociación y reunión.

4.4 Resumen: Demandas de los socios progresistas hacia la UE y Alemania

Las nuevas aspiraciones de asociaciones internacionales con la UE y Alemania son, en principio, muy bien acogidas por los principales socios de América Latina, África y Asia con los que la DGB y la FES han debatido el tema. En todas las regiones del mundo hay un fuerte clamor en favor de una transición justa a escala global, y la UE y Alemania se consideran, en principio, socios atractivos a la hora de

abordar conjuntamente los retos de la transformación en las próximas décadas. Al mismo tiempo, los países socios son muy conscientes de que la UE y Alemania dependen de ellos para las cadenas de valor ecológicas del futuro y de su codiciado papel como socios, con ofertas paralelas especialmente de China y Estados Unidos. Esto hace que los países socios se sientan más seguros, también a la hora de afirmar que las relaciones económicas basadas predominantemente en el libre comercio, con beneficios asimétricos para el norte global más rico, ya no se consideran aceptables si carecen de vías de desarrollo sostenible a largo plazo. En cambio, para que la UE y Alemania sigan siendo socios atractivos en las próximas décadas, se considera esencial en las tres regiones del mundo que se superen las injusticias históricas que han surgido como resultado de las anteriores fases de globalización colonial y neoliberal, las ganancias asimétricas de los acuerdos de libre comercio, así como las dependencias económicas debidas a los modelos de desarrollo extractivistas.

Al mismo tiempo, el nuevo enfoque y la mayoría de sus instrumentos siguen siendo poco conocidos y, hasta ahora, la nueva retórica grandilocuente se ha recibido con escepticismo, sobre todo debido a la experiencia histórica y a las contradicciones con instrumentos de política económica externa más poderosos. La experiencia alerta a los socios potenciales contra la política europea, en última instancia egoísta y a menudo hipócrita en la práctica desde la perspectiva histórica como durante la pandemia de COVID-19. Los socios potenciales quieren que la UE y Alemania cumplan sus promesas declaradas de un nuevo tipo de asociación y expresan una tolerancia limitada hacia la hipocresía y los dobles raseros. En ese espíritu, todos los socios hicieron hincapié en las contradicciones entre el nuevo enfoque de asociación, la percepción que tienen de la UE y Alemania, y los factores que dominan la realidad de las relaciones económicas sobre el terreno: los acuerdos comerciales y de inversión existentes y las prácticas de las empresas multinacionales en los estados socios. Ignorar los instrumentos más poderosos de las disposiciones legislativas sobre comercio, inversión y cadenas de valor globales, al tiempo que se proclama un nuevo espíritu de asociación para la transformación social-ecológica, no es una opción para los socios progresistas de las tres regiones del mundo.

Los socios progresistas también hicieron hincapié en que las ofertas, que se basaran sobre todo en la necesidad de la UE de alcanzar acuerdos rápidos con estados individuales cuyos gobiernos están ansiosos por obtener beneficios a corto plazo, pueden socavar los esfuerzos locales en materia de gobernanza inclusiva. En lugar de incentivar el control ejecutivo, especialmente en los sectores de recursos y energía, ambos propensos a la corrupción, la UE y Alemania deberían utilizar su influencia para incentivar una gobernanza transparente e inclusiva. Siempre que los sistemas políticos de los socios lo permitan, la UE debería exigir una mayor transparencia y una inclusión más significativa de los parlamentos y la sociedad civil en las negociaciones sobre la formación de asociaciones para apoyar las luchas

locales en favor de vías de desarrollo más sostenibles e inclusivas. Por supuesto, esto requeriría que la propia UE buscara la participación parlamentaria en estas negociaciones en primer lugar, como discutiremos más adelante.

Las estrategias de desarrollo propias de los socios (a menudo de alcance regional) y las demandas de (re)industrialización deben constituir el centro de las nuevas asociaciones para garantizar que estas sean duraderas y resilientes. En lugar de diseñar ofertas de asociación basadas en la necesidad de recursos y energía de la UE y Alemania, es necesario considerar cómo estas asociaciones pueden contribuir a las vías de desarrollo preexistentes y obtener a cambio acceso a bienes y servicios codiciados por la UE y Alemania. En lugar de incentivar la división y la competencia dentro de las regiones aliadas por los vínculos con la UE basados en cadenas de valor sostenibles, es esencial buscar ofertas más regionales que nacionales, sobre todo cuando los proyectos de integración regional son una parte clave de las estrategias de desarrollo (por ejemplo, la estrategia África 2063 de la Unión Africana [UA] o las estrategias de desarrollo decenales de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental [ASEAN]). La industrialización del continente, incluso en sectores orientados al futuro, es un pilar esencial de la estrategia de la UA, al igual que la reindustrialización en el contexto latinoamericano. Estas demandas constituyen los objetivos con los que se miden las nuevas asociaciones.

5.

Necesidades de reforma para el éxito de las asociaciones de transformación en la UE y Alemania

Las asociaciones para la transformación social-ecológica son esenciales para los esfuerzos de Alemania y la UE por descarbonizar sus economías y lograr la autonomía estratégica de los sectores orientados al futuro. Sus objetivos políticos declarados rompen con las relaciones económicas existentes cuya base es el libre comercio impuesto por el poder asimétrico que la UE y Alemania ejercen en la práctica. En cambio, Alemania y la UE declaran que las asociaciones deben abordar de forma proactiva las demandas y necesidades de los socios, incluyendo esfuerzos para fortalecer el valor añadido entre los países socios y una gobernanza más inclusiva tanto para la negociación como para la implementación de los acuerdos.

En los puntos siguientes se desarrollan recomendaciones de reforma para alcanzar estos objetivos de manera más eficaz en el futuro, que parten de los objetivos declarados de las asociaciones en las opiniones y demandas de los socios progresistas de las regiones clave mencionadas anteriormente.

5.1 Integración coherente de los instrumentos de la política exterior de la UE y de Alemania al nuevo enfoque de asociaciones

Contrariamente a las promesas de gran alcance, los acuerdos de asociación existentes siguen siendo jurídicamente débiles, fragmentados y con financiamiento insuficiente. Hasta la fecha, estos instrumentos no contribuyen de manera convincente al doble objetivo de garantizar el suministro de materias primas esenciales, energía y tecnologías limpias para la UE, al tiempo que refuercen la creación de valor local y el desarrollo sostenible en los estados socios. Sin embargo, reforzar los acuerdos de asociación no es tarea fácil; garantizar disposiciones más vinculantes desde el punto de vista jurídico resulta difícil, ya que estos acuerdos suelen estar gestionados por agencias de desarrollo (o la DG INTPA de la Comisión Europea) que carecen de autoridad para imponer compromisos vinculantes a las empresas privadas (ya que esto es competencia de los ministerios de Economía o de la DG TRADE de la Comisión Europea). En términos más generales, la UE tiene autoridad exclusiva sobre las cuestiones comerciales, lo que significa

que los ministerios nacionales no pueden firmar acuerdos vinculantes en virtud de la legislación comercial y de inversión. En cambio, los memorandos de entendimiento o los acuerdos de asociación no vinculantes pueden hacerse más eficaces principalmente mediante la herramienta clásica de la política de cooperación internacional que consiste en incluir compromisos financieros más concretos por parte de la UE y Alemania (así como de las empresas multinacionales que se benefician de ellos).

Por lo tanto, la UE y Alemania deben invertir recursos financieros considerablemente mayores para garantizar que los acuerdos de asociación cumplan sus promesas y se obtengan los beneficios esperados. El presupuesto actual de Global Gateway, que asciende a 53.000 millones de euros en garantías públicas durante siete años y para todos los estados socios, es muy insuficiente para lograr este objetivo. Global Gateway espera generar hasta 300.000 millones de euros en inversiones finales atrayendo a inversores privados a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI)/el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y los bancos nacionales de desarrollo.⁷⁶ Sin embargo, no resulta claro si es realista en la práctica aprovechar los fondos en tal medida, y el enfoque de financiamiento combinado es objeto de críticas desde la perspectiva del desarrollo; se considera preferible destinar los fondos directamente a subvenciones de ayuda oficial para el desarrollo (AOD), ya que no aumentan la ya elevada carga de la deuda.⁷⁷ Por supuesto, los recursos fiscales son escasos y últimamente los presupuestos para la cooperación internacional están siendo objeto de ataques especialmente duros en la UE y en todo el mundo. Sin embargo, los actores privados no pueden proporcionar las inversiones necesarias para cumplir las promesas de cooperación en las condiciones del mercado; los riesgos de inversión son mayores en terceros países y el sector de la transformación sigue requiriendo apoyo público para impulsar las inversiones privadas necesarias y lograr la descarbonización a tiempo para cumplir los compromisos climáticos globales. No obstante, estas inversiones públicas dan sus frutos. Cuando se realizan correctamente, ofrecen altos rendimientos tanto para la UE en general como para Alemania, así como para las empresas que participan en la ejecución de proyectos

⁷⁶ Tagliapietra, Simone (2024): The European Union's global gateway: an institutional and economic overview. *The World Economy*, 47(4), 1326-1335.

⁷⁷ Eurodad (2024): Who profits from the Global Gateway? The EU's new strategy for development cooperation.

Disponible en: https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/4589/attachments/original/1728405785/01_EU-GG-report-2024-FINAL.pdf?1728405785

que se afianzan en mercados clave para el futuro. Además, dentro del enfoque Team Europe de Global Gateway, la UE y Alemania disponen de un conjunto de herramientas financieras cada vez más eficaz para el uso eficiente de los escasos recursos públicos. El BEI/BERD y los bancos nacionales de desarrollo pueden aprovechar las pequeñas subvenciones y garantías del presupuesto de la UE en los mercados financieros para reducir el riesgo de inversiones privadas adicionales en los estados socios. Por lo tanto, ampliar el uso de este enfoque aumentando los fondos públicos en el centro de Global Gateway es fundamental para colmar las brechas existentes entre las promesas de las asociaciones y su capacidad financiera para cumplirlas. El aumento de estos fondos es, en última instancia, una decisión política que se tomará en las negociaciones del presupuesto de la UE que comienzan este año. Como han criticado las organizaciones de la sociedad civil (OSC),⁷⁸ estos fondos no deben sustituir a los presupuestos de desarrollo propiamente dichos, dado que el objetivo de Global Gateway difiere de la reducción de la pobreza, tiene claros beneficios financieros para las empresas de la UE y ofrece una ventaja geoestratégica en lo que respecta a los propios esfuerzos de descarbonización de la UE.

Además, es fundamental reducir las contradicciones existentes con respecto a los acuerdos comerciales y de inversión vinculantes, pero más tradicionalmente orientados al libre comercio. Dentro de la Comisión Europea, esto requiere actualizar los mandatos de negociación de la Dirección General de Comercio (DG TRADE) en consonancia con el nuevo enfoque de asociación que persigue actualmente la Dirección General Asociaciones Internacionales (DG INTPA), que carece de autoridad para celebrar instrumentos vinculantes. Un grupo de trabajo conjunto bajo la dirección conjunta de los presidentes de la Comisión y del Consejo (posiblemente con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior) debería estudiar y proponer (en consulta con el Parlamento Europeo, los sindicatos y los expertos de la sociedad civil) cómo los compromisos no vinculantes de los acuerdos de asociación para la transformación firmados podrían transponerse eficazmente a una legislación vinculante en materia de comercio e inversión. Las revisiones programadas y las conversaciones diplomáticas en curso con los socios que tienen acuerdos comerciales y de inversión, así como AAE con la UE, deberían utilizarse para introducir actualizaciones en estos acuerdos en consonancia con los objetivos duales de las asociaciones de transformación: el comercio y el desarrollo sostenible.

La UE y Alemania deberían, asimismo, minimizar las contradicciones entre el nuevo enfoque de asociación y la legislación del mercado único de la UE con efectos económicos externos. La falta de participación de los socios y la ausencia de compensación en relación con el MAFC, así como la legislación de la UE sobre deforesta-

ción de 2023, que complicó las negociaciones paralelas del Acuerdo Comercial UE-Mercosur, han causado un gran descontento. El diálogo continuo con los socios, incluyendo comentarios previos sobre el diseño de las disposiciones del mercado único de la UE con efectos externos, es fundamental para aliviar este problema. Del mismo modo, el acuerdo final que resuelve la disputa entre la UE y el Mercosur apunta a una salida suficientemente legítima a los ojos de los socios; el mecanismo de reequilibrio acordado con los estados del Mercosur estipula que se aplicará „un ajuste mutuamente satisfactorio, incluso mediante compensaciones“ para la futura legislación de la UE con efectos comerciales adversos. Cuando se dispone de financiamiento para ayudar a cubrir los costos de aplicación, los socios progresistas se muestran dispuestos a aplicar y aceptar la legislación de la UE en materia de sostenibilidad, que en principio acogen con satisfacción. Del mismo modo, el fondo de ajuste MAFC exigido por nuestros socios africanos apunta a los mecanismos de compensación como elemento clave. Sería conveniente prestar mayor atención a las preocupaciones de los socios durante el procedimiento omnibus en curso de la UE para garantizar que el MAFC —que las empresas de la UE necesitan para garantizar la igualdad de condiciones a nivel global y que, por lo tanto, cuentan con el apoyo de los grupos empresariales— pueda aplicarse en la práctica sin castigar ni alienar a socios esenciales. Para mitigar este riesgo, una parte de los futuros ingresos del MAFC podría utilizarse para ayudar a financiar, por ejemplo, mejoras en la producción ecológica en estados socios como Mozambique, cuyas exportaciones a la UE, dominadas por el acero, se ven especialmente amenazadas por el MAFC.

Es necesario mejorar la coordinación administrativa y compartir responsabilidades entre las carteras de comercio y desarrollo para lograr coherencia y evitar promesas de asociación vacías en el futuro. Actualmente existe el riesgo de que las agencias de desarrollo carezcan de acceso a herramientas eficaces o que las burocracias orientadas al comercio que están a cargo contrarresten los objetivos de las agencias de desarrollo en la práctica. En la UE, esto se aplica a la DG TRADE y la DG INTPA (o la Dirección General Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación [DG NEAR] en la vecindad más cercana de la UE), cuyas competencias y responsabilidades para alcanzar los objetivos de asociación están divididas de forma poco útil entre las direcciones generales. En Alemania, las responsabilidades se reparten de forma similar entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Cooperación Internacional, en lugar de unir la cartera de asociación bajo una coordinación conjunta. La integración de las asociaciones internacionales de transformación bajo los auspicios de un único organismo reconocería lo profundamente vinculados que están hoy en día el comercio y el desarrollo, y subrayaría que son indistinguibles a los ojos de las sociedades

⁷⁸ Eurodad (2024): Who profits from the Global Gateway? The EU's new strategy for development cooperation. Disponible en: https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/4589/attachments/original/1728405785/01_EU-GG-report-2024-FINAL.pdf?1728405785

asociadas. La integración de las políticas en estos ámbitos permitiría a la UE y a Alemania utilizar todas sus herramientas para configurar las relaciones con sus socios de manera más eficaz.

Las próximas asociaciones de comercio e inversión limpias (CTIP, por su sigla en inglés) en el marco del Pacto Industrial Limpio⁷⁹ representan una oportunidad especialmente prometedora para desarrollar de forma más coherente el enfoque de asociación de la UE y Alemania.

Como parte del nuevo plan de trabajo de la Comisión Europea hasta 2029, el reciente acuerdo para iniciar negociaciones con Sudáfrica con vistas a una CTIP centrado en parte en los combustibles sostenibles para la aviación, así como en la fabricación de baterías y vehículos eléctricos, representa el primer intento de seguir avanzando en el enfoque de asociación para la transformación. Si bien actualmente estos compromisos solo están garantizados mediante una declaración conjunta de los líderes,⁸⁰ en el futuro, la base jurídica vinculante de los acuerdos comerciales de la UE debería combinarse en estos acuerdos sectoriales con los principios de asociación defendidos en la cooperación al desarrollo de la UE. Desde el punto de vista administrativo, esto requiere la coordinación conjunta dentro de la Comisión Europea por la DG TRADE bajo la dirección del comisario Šeřčovič, que es la responsable en la actualidad, y la DG INTPA, bajo la dirección del Síkela. Desde que la presidenta de la Comisión, von der Leyen, y el presidente del Consejo, Costa, anunciaron las negociaciones del CTIP con Sudáfrica en marzo de 2025,⁸¹ existe la oportunidad de crear un grupo de trabajo conjunto, bajo su liderazgo y que abarque varias direcciones generales, para llevar a cabo y aplicar estos acuerdos. Desde el punto de vista financiero, los CTIP se basan en el enfoque actual de Team Europe para financiar proyectos de Global Gateway. Utilizando este método, una subvención de menor cuantía, de 300 millones de euros, procedente del presupuesto de la UE, podría multiplicarse a través del BEI y los bancos de desarrollo de los estados miembros hasta alcanzar una inversión final de 4.700 millones de euros para Sudáfrica.⁸² En una época de restricciones presupuestarias y presión sobre el financiamiento para el desarrollo, esta estructura puede ayudar a alcanzar objetivos comunes en la intersección entre la política comercial y la política de desarrollo. Sin embargo, seguirá siendo necesario destinar más fondos públicos a esta estructura en el próximo presupuesto de la UE a partir de 2028, a fin de garantizar un financiamiento

para los socios en condiciones que sean lo suficientemente favorables, en lugar de utilizar el financiamiento para el desarrollo para subvencionar las inversiones de las empresas de la UE en el extranjero.

5.2 Fortalecimiento de la creación de valor a nivel local a partir de las asociaciones con la ayuda de instrumentos específicos de la política industrial

Se necesitan herramientas específicas de política industrial como parte de los instrumentos de política económica exterior utilizados por la UE y Alemania para garantizar que las asociaciones contribuyan de manera eficaz a cumplir su promesa fundamental de una mayor creación de valor local en los estados socios.

Los acuerdos comerciales y de inversión o los acuerdos de asociación reforzados mediante bases jurídicas vinculantes podrían incluir cláusulas de política industrial (como en el caso de los nuevos CTIP),⁸³ en paralelo a la política industrial de la UE con respecto a la inversión china en tecnologías limpias.⁸⁴ Esto incluye normas sobre contenido local que exigen una cuota de insumos y servicios producidos a nivel local o regional en los sectores objeto de las asociaciones para la transformación. Además, se pueden incluir disposiciones vinculantes sobre la transferencia de conocimientos y tecnología mediante cláusulas que exijan requisitos de formación de la mano de obra local, sucursales de I+D obligatorias o empresas conjuntas con empresas locales cuando las empresas de la UE realicen inversiones extranjeras directas en los estados socios, si es necesario con cooperación técnica y apoyo financiero público procedente de los presupuestos de desarrollo. En este contexto, los acuerdos comerciales y de inversión deben seguir ofreciendo margen para el uso estratégico de la contratación pública por parte de los estados socios con el fin de fomentar las industrias locales incipientes que, con el tiempo, podrán captar un mayor valor en las cadenas de valor ecológicas, en lugar de insistir en la liberalización de la contratación pública para proporcionar un mayor acceso a estos mercados a las empresas de la UE. Además, las cláusulas de doble precio pueden contribuir a un acceso más barato a (partes de) la producción de materias primas y energía para las empresas de los estados socios, a fin de compensar las desventajas competitivas con respecto a las empresas de la UE. En este sentido, se pueden extraer lec-

⁷⁹ European Commission (2025f): The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation. Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en

⁸⁰ European Council (2025b): EU – South Africa Summit Declaration. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/140na1ze/published-8-eu-south-africa-joint-declaration.pdf>

⁸¹ European Council (2025a): EU-South Africa Summit. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/03/13/>

⁸² European Commission (2025d): EU-South Africa Global Gateway Investment Package. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/18662c9d-6666-4089-952f-f012eb535d0a_en

⁸³ See Herr, H.; Scherrer, C.; Baah-Boateng, W.; de Conti, B.; Goyal, M.; Jha, P.; Karatepe, I.D.; Nyarko Otoo, K. & Welle, A. (2021): *Trade and industrial policy: implications for development and international labour standards*. Geneva: IndustriAll Global Union. Disponible en: https://admin.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Publications/trade_report_en_v7.pdf, p. 36

⁸⁴ Leichthammer, A. (2024): Welcoming Chinese FDI with open arms – and a clenched fist. *Jacques Delors Centre Policy Brief*. Disponible en: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-to-deal-with-chinese-fdi>

ciones de la reciente Asociación de Materias Primas entre la UE y Chile y del posterior Acuerdo de Asociación (véase el punto 3). Por último, las subvenciones estratégicas para incentivar la investigación, la innovación y la transformación ecológica de las empresas locales, así como los impuestos a la exportación para financiar dichas medidas, deben seguir formando parte del conjunto de herramientas de los estados socios, en lugar de excluirse de los acuerdos comerciales y de inversión por considerarse distorsiones del comercio.

Además, las condiciones para la inversión pública pueden utilizarse de manera más eficaz para apoyar la creación de valor local en los estados socios, especialmente en el marco de una Global Gateway reforzada.

Las empresas que ejecuten proyectos de Global Gateway deben cumplir una serie de condiciones social-ecológicas para recibir fondos públicos de la iniciativa, con el fin de garantizar que contribuyen a las estrategias de política industrial local en lugar de subvencionar las operaciones extractivas de las empresas de la UE en el extranjero. Los instrumentos de política industrial mencionados anteriormente, incluidas las normas de contenido local y las transferencias de conocimientos y tecnología, pueden desempeñar un papel eficaz en el fortalecimiento de la creación de valor local. Además, paralelamente a las condiciones utilizadas para la herramienta de subvenciones a la descarbonización que utiliza Alemania, los contratos por diferencia,⁸⁵ los criterios sociales relacionados con el trabajo digno deben ser una parte indispensable de las normas de financiamiento de Global Gateway. Esto implicaría crear comités de empresa locales eficaces, garantizar el desarrollo de la mano de obra local y garantizar los derechos de los trabajadores, tal y como se formula en los principios fundamentales de la OIT.

Las participaciones accionarias de los estados socios en nuevos proyectos de inversión pueden contribuir de manera eficaz a generar flujos de ingresos sostenibles para los socios e incentivar el desarrollo sostenible.

Las participaciones accionarias pueden ofrecerse como parte de las negociaciones de asociación para permitir la propiedad y la influencia pública local en sectores clave orientados al futuro y evitar que estos terminen en manos de empresas extranjeras debido a la privatización. Como fuentes de ingresos estables procedentes de sectores ecológicos, permitirían adoptar medidas de política industrial e incentivarían la transformación para abandonar los sectores fósiles tradicionales. Por un lado, sería posible ofrecer participaciones accionarias en el marco de acuerdos comerciales y de inversión o en acuerdos de asociación vinculantes (como podrían llegar a ser los CTIP en el futuro) como cláusulas obligatorias para la IED del sector privado en el

ámbito político en cuestión. Sin embargo, las participaciones locales en el capital también pueden ser una condición para el financiamiento de Global Gateway que reduzca el riesgo de los proyectos privados. Cuando los riesgos de corrupción derivados de esos ingresos son elevados, las entidades específicas administradas por la UE (o Alemania en el caso de las asociaciones bilaterales) pueden ayudar a garantizar que los ingresos se destinen a presupuestos específicos para el desarrollo sostenible y no a las arcas de los ejecutivos.

5.3 Legitimación y aseguramiento de las asociaciones mediante la inclusión y la participación conforme avanza el tiempo

La UE y Alemania deberían impulsar una gobernanza más inclusiva y la participación de los sindicatos y la sociedad civil en todas las etapas y niveles de las alianzas para la transformación, con el fin de garantizar que se puedan identificar de manera eficaz las vías de creación de valor local y desarrollo sostenible y aplicarlas en la práctica.

Una mayor participación parlamentaria, así como una participación más fuerte de la sociedad civil y los sindicatos, es esencial en el ciclo completo de negociación de los acuerdos comerciales y de inversión, con incentivos para que los gobiernos socios reflejen esta estructura. Contrariamente al *statu quo*, los mandatos de negociación de la Comisión Europea deberían ser formulados por la Comisión junto con el Parlamento Europeo, incluyendo consultas con los sindicatos y las OSC, con el fin de desarrollar ofertas más equilibradas y, por lo tanto, más resilientes. A tal fin, las instituciones de la UE pueden aprovechar y desarrollar el mecanismo existente de los grupos consultivos internos (GCI) tripartitos para supervisar la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD). El mandato de los GCI debería ampliarse más allá del *statu quo* actual:⁸⁶ debería implicar asesorar al Parlamento Europeo, que a su vez debería participar en la formulación del mandato de negociación junto con la Comisión y supervisar su aplicación ya durante el proceso de negociación. Una menor opacidad y una mayor participación de la sociedad en la elaboración de acuerdos mutuamente beneficiosos aumentarían las posibilidades de ratificación en la UE (en contraste con la situación poco clara del Acuerdo UE-Mercosur debido a la resistencia, entre otros, de los parlamentos francés y polaco). También podría introducir desde el principio una mayor preocupación por las repercusiones en el desarrollo sostenible y las prioridades de los socios en las negociaciones; no hacerlo en una fase temprana podría obstaculizar las negociaciones más adelante, una vez que los acuerdos se politicen en los estados socios.

⁸⁵ IndustriAll Europe (2024): The Carbon Contracts for Difference in Germany. A new funding instrument for the transition with the respect of social conditionalities. Disponible en: [https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2024/7/638554482875183634_The_Carbon_Contracts_for_Difference_in_Germany_A_new_funding_instrument_for_the_transition_with_the_respect_of_social_conditional_\(2\).pdf](https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2024/7/638554482875183634_The_Carbon_Contracts_for_Difference_in_Germany_A_new_funding_instrument_for_the_transition_with_the_respect_of_social_conditional_(2).pdf)

⁸⁶ See Martens, D.; Potjomkina, D. & Orbie, J. (2020): Domestic Advisory Groups in EU Trade Agreements. *FES Study*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/17135.pdf>

Si bien no se puede esperar ni obligar a los gobiernos socios a utilizar la misma estructura de negociación que la UE, los incentivos positivos para hacerlo podrían utilizar la influencia de la UE de manera constructiva. Por ejemplo, los mandatos de negociación de la Comisión Europea podrían ofrecer una mayor apertura del mercado único o plazos más largos para la apertura de los mercados socios, así como un mayor acceso a medidas de compensación a cambio de utilizar la estructura GCI en el proceso de negociación.

Asimismo, debería reforzarse la participación de los sindicatos y la sociedad civil en la iniciativa Global Gateway de la UE y en la gobernanza de las materias primas críticas, con el fin de garantizar el éxito de los proyectos y la resiliencia de las asociaciones. En la actualidad, el Consejo de Administración de Global Gateway, que dirige la iniciativa, está compuesto exclusivamente por altos funcionarios de la Comisión Europea, y se prevé que varios grupos asesoren al Consejo, con la sociedad civil, incluidos los sindicatos como una de las partes interesadas con representación.⁸⁷ En la práctica, sin embargo, predomina el acceso de las empresas a la información y la toma de decisiones sobre Global Gateway a través del „Grupo Asesor Empresarial“, prestándose menos atención a la „Plataforma Asesora de la Sociedad Civil y las Autoridades Locales“, como fue criticado por los sindicatos europeos y globales.⁸⁸ Para remediar este problema, es necesario aumentar la transparencia y la participación de la sociedad civil en la programación de la iniciativa y en el seguimiento de su aplicación, quizá recurriendo a la estructura tripartita de los GCI en lugar de la actual Junta de Global Gateway, que tiene dos niveles. La UE también debería invertir más en incentivar la participación de la sociedad civil y los sindicatos de los estados socios, ofreciendo recompensas positivas. Un mayor acceso al financiamiento de Global Gateway o una mayor participación accionarial de los estados socios en los proyectos que financia podrían constituir una palanca eficaz para lograr ese objetivo. El Consejo de Materias Primas Fundamentales (CRMB, por su sigla en inglés) como encargado de apoyar la aplicación de la CRMA, incluidos sus proyectos estratégicos de materias primas y sus asociaciones en el extranjero, adolece de deficiencias aún mayores en materia de representación. El CRMB está formado por representantes de los estados miembros y de la Comisión Europea, mientras que el Parlamento Eu-

ropeo solo tiene estatuto de observador permanente y los representantes de la sociedad civil, incluidos los sindicatos, solo pueden ser invitados como observadores. Hasta ahora, la supervisión de la sociedad civil y los sindicatos solo se prevé activamente en un subgrupo separado sobre el conocimiento público de las cadenas de suministro de materias primas críticas.⁸⁹ Por otra parte, las reuniones del CRMB en las que se debate el diseño y la ejecución de proyectos específicos se han celebrado, hasta la fecha, sin la participación de la sociedad civil ni de los sindicatos.⁹⁰ Se necesita, asimismo, una mayor inclusión y participación de la sociedad civil y los sindicatos en las reuniones del CRMB para garantizar un escrutinio que vaya más allá de los intereses propios de la UE en una fase temprana. Esto garantiza proyectos más resilientes, ya que unos estándares más elevados reducen el riesgo de reacciones sociales negativas por parte de los estados socios. Este riesgo queda claramente ilustrado por las protestas masivas de 2024 contra una mina de litio serbia que reabrió en respuesta a la asociación de materias primas de la UE con el país y cuya conversión en un proyecto estratégico de materias primas en el marco de la CRMA está en consideración.⁹¹

Por último, debería involucrarse a los países socios en el diseño de las asociaciones y sus componentes de inversión, lo que implica la necesidad de contar con instituciones para el diálogo regulatorio permanente y una reforma de Global Gateway. Hasta ahora, la firma de asociaciones nuevas a menudo fue acompañada por anuncios de proyectos de inversión largamente programados por las agencias de cooperación internacional a nivel de la UE y los estados miembros en estrecha consulta con las empresas de la UE a cargo de su implementación (como lo destacan los acuerdos de gobernanza expuestos anteriormente). Sin embargo, con el fin de cumplir la promesa de la UE de establecer relaciones en pie de igualdad, las negociaciones con los socios deberían identificar prioridades de desarrollo, para cuyo financiamiento e implementación se podrá ofrecer a continuación un fondo financiero ya existente de Global Gateway. Para ello se requieren instituciones para el diálogo regulatorio que funcionen regularmente, donde los socios pueden intercambiar sus puntos de vista con la UE. Se supone que la CTIP con Sudáfrica recientemente anunciada incluye una plataforma de diálogo regulatorio de estas características,⁹² aunque en algunos casos los foros preexistentes como el Consejo EU-India de Comercio y

⁸⁷ European Commission (2025i): Global Gateway Governance. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/governance_en

⁸⁸ See <https://www.etuc.org/en/document/adopted-resolution-industrial-policy-quality-jobs-trade-and-industrial-policy>; ITUC (2023): Trade unions call on the EU to increase the support to social dialogue and to the labour dimension of the SDGs. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/hlpf-2023-Trade-unions-call-on-the-eu-to-increase-the-support-to-social-dialogue-and-to-the-labour-dimension-of-the-sdgs?lang=en>

⁸⁹ See European Commission (2024j): Sub-Group S29500/6 on Public Knowledge on the Critical Raw Material Supply Chains. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/7425c613-a077-47b2-bc2f-a987ba4d0215/file.bin>

⁹⁰ See European Commission (2025a): Agenda of the 19-20 February 2025 CRM Board meeting. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/cb27dc37-25fb-4bc3-8f69-b4f71b275861/file.bin>

⁹¹ European Commission (2024b): EU and Serbia sign strategic partnership on sustainable raw materials, battery value chains and electric vehicles. Disponible en: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-serbia-sign-strategic-partnership-sustainable-raw-materials-battery-value-chains-and-electric-2024-07-19_en; Dragoljo, S. (2024): Commission Urged not to Designate Serbia Lithium Mine as 'Strategic Project'. *BalkanInsight*, 27.12.2024. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2024/12/27/commission-urged-not-to-designate-serbia-lithium-mine-as-strategic-project/>

⁹² European Council (2025b): EU – South Africa Summit Declaration. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/i40na1ze/published-8-eu-south-africa-joint-declaration.pdf>

Tecnología o las cumbres UE-CELAC pueden servir como puntos de partida. Las reuniones cumbre pueden proporcionar los puntos de partida para cumplir este propósito. Asegurar la participación firme de los parlamentos, la sociedad civil y los sindicatos en tales foros resulta fundamental para consolidar la legitimidad de las negociaciones bajo la conducción de representantes gubernamentales y asegurar que produzcan asociaciones con apoyo amplio y, por lo tanto, resilientes.

5.4 Protección de los derechos humanos y ambientales mediante medidas atractivas para asegurar la resiliencia de las asociaciones

La protección de los derechos humanos y medioambientales en los países socios es indispensable para el desarrollo sostenible y hace que la UE y Alemania resulten más atractivas que sus competidores geoeconómicos. Al mismo tiempo, la oposición, incluso por parte de gobiernos socios, a algunas leyes recientes de la UE en materia de sostenibilidad, como el MAFC y los mecanismos de protección contra la deforestación, por ejemplo, en el Acuerdo UE-Mercosur, da lugar a un discurso que afirma que las normas de la UE son herramientas neocoloniales o proteccionismo verde. Socios progresistas de todas las regiones del mundo, en cambio, tienen opiniones más matizadas y, en principio, acogen con satisfacción los esfuerzos por proteger los derechos humanos y medioambientales, como señalamos anteriormente. Sin embargo, estos objetivos deben perseguirse mediante formatos atractivos que respondan a las necesidades y demandas de los socios para superar la resistencia y permitir el éxito de los acuerdos de asociación que la UE y Alemania necesitan. Para ello, se recomiendan las siguientes vías de actuación en el futuro.

Las normas de diligencia debida corporativa son apreciadas por los socios progresistas y protegen sus intereses mediante la participación efectiva, bajos costes de implementación y salvaguardias contra la retirada. La CSDDD de la UE, así como la legislación nacional en materia de diligencia debida que ya está en vigor, se consideran instrumentos muy esperados para regular las acciones de las empresas multinacionales en todo el mundo. Basadas en normas negociadas a nivel global (por ejemplo, de la OIT y el Acuerdo de París), proporcionan a los trabajadores y a los sindicatos puntos de acceso influyentes para evitar que las multinacionales, tan criticadas, exploten los recursos naturales y humanos de sus países. Las leyes de diligencia debida son esenciales para que los sindicatos defiendan sus derechos, que están siendo atacados en todo el mundo, como la libertad de asociación y la libertad de reunión.⁹³ La legislación prevé una participación significativa, garantizando que los conocimientos especializados de los sindicatos se tengan en cuenta en muchos aspectos de la gestión de riesgos corporativos. La CSDDD se considera

un paso importante hacia la igualdad de condiciones y la seguridad jurídica para las empresas de la UE. Para garantizar que las leyes sean aceptadas en los países socios, es fundamental establecer salvaguardias que aseguren a los socios que las empresas multinacionales contribuirán a dar forma a los cambios necesarios. La legislación cumple este requisito al estipular que la retirada de los países debe ser un último recurso (empoderamiento antes de la retirada). La experiencia también demuestra que esto ha tenido éxito hasta ahora, ya que las empresas no se han retirado de los estados socios en respuesta a la legislación nacional, como la adoptada en Alemania o Francia. También significa que los costos no se externalizan a los proveedores al principio de la cadena de suministro. No obstante, la UE y Alemania deben redoblar sus esfuerzos y ofrecer mayores recursos de capacitación a los titulares de derechos para apoyar la aplicación y la mejora de las prácticas sobre el terreno, con el fin de garantizar aún más las normas dentro de las asociaciones y asegurar que estos instrumentos se utilicen con éxito. Esto también significa que la UE debe adoptar un rumbo coherente. La actual propuesta omnibus desmantela en gran medida la CSDDD, eliminando sus sanciones más importantes y otros medios legales que garantizan su correcta aplicación. Estos acontecimientos actuales en la UE están provocando confusión y una pérdida de credibilidad para muchos protagonistas.

Los capítulos sobre sostenibilidad de los acuerdos comerciales y de inversión también son valorados por los socios progresistas, pero pueden requerir salvaguardias para el desarrollo y herramientas de compensación para que las normas vinculantes sean aceptables. Los capítulos sobre sostenibilidad vinculantes y exigibles, con un fuerte vínculo con las cuestiones comerciales (por ejemplo, mediante su aplicación también a los capítulos comerciales, con acceso al mismo mecanismo de solución de controversias), constituyen una herramienta importante para reforzar los efectos del comercio en el desarrollo sostenible y deben seguir siendo el objetivo siempre que sea posible. Los socios progresistas de todas las regiones del mundo apoyan unas normas de sostenibilidad más vinculantes para el comercio, siempre que se tenga cuidado de evitar posibles efectos negativos para el desarrollo. A este respecto, mecanismos de compensación adecuados para la futura legislación de la UE con repercusiones externas pueden ser un complemento importante de los capítulos sobre sostenibilidad, como es el caso del mecanismo de reequilibrio mencionado anteriormente en el reciente acuerdo comercial entre la UE y Mercosur, que logró garantizar la aceptabilidad de las normas de protección contra la deforestación (negociadas a nivel global) en América Latina. A su vez, la UE depende de que los estados socios protejan los bosques para no socavar sus esfuerzos en la lucha global contra el cambio climático, que hoy en día ya cuesta a los estados miembros de la UE mucho más que cualquier posible sistema de compensación para los socios. Sin embargo, alejarse

⁹³ ITUC (2024): Global Rights Index. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/global-rights-index?lang=en>

de las normas para aumentar los flujos comerciales no es aceptable.

Por último, las obligaciones de los inversores análogas a las disposiciones de la cadena de valor que se estipulan en el mercado único de la UE o en la legislación comercial son un instrumento de sostenibilidad prometedor y poco explorado que no supone costos directos para los estados socios. Hasta la fecha, la amplia red de tratados bilaterales de inversión de la UE se ha centrado sobre todo en los derechos de los inversores frente a los estados socios. Sin embargo, más recientemente, los casos de arbitraje han reconocido cada vez más que los tratados de inversión también contienen obligaciones para los inversores y han dictaminado que estas deben respetarse de forma más explícita en los litigios.⁹⁴ Sobre esta base, se podrían consagrar obligaciones más manifiestas para los inversores en los nuevos acuerdos de inversión de la UE, como el reciente Acuerdo UE-Angola (véase el punto 3), con el fin de garantizar el desarrollo sostenible en los estados socios.⁹⁵ Del mismo modo, los esfuerzos continuos de la UE por crear un tribunal multilateral de inversiones⁹⁶ deberían proporcionar salvaguardias más rigurosas para garantizar que se respeten las obligaciones de los inversores, con miras a crear legitimidad a los ojos de los socios del sur global⁹⁷ y condiciones equitativas para todas las empresas, también fuera del mercado único de la UE.

⁹⁴ See Abel, Patrick. (2022): *International investor obligations: towards individual international responsibility for the public interest in international investment law*. Nomos Verlag.

⁹⁵ See e.g. International Institute for Sustainable Development (IISD) (2016): *A Sustainability Toolkit for Trade Negotiators*. Disponible en: <https://www.iisd.org/toolkits/sustainability-toolkit-for-trade-negotiators/5-investment-provisions/5-3-investor-and-home-state-obligations/5-3-1-investor-obligations>

⁹⁶ Croisant, G. (2024): *Multilateral Investment Court*. Jus Mundi, 24.12.2024. Disponible en: <https://jusmundi.com/en/document/publication/en-multilateral-investment-court>

⁹⁷ Alvarez Zarate, J.M. (2024): *Ensuring a Balanced Approach for the Global South in UNCITRAL Working Group III*. *South Centre Investment Policy Brief*, 26. Disponible en: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2024/09/IPB26_Ensuring-a-Balanced-Approach-for-the-Global-South-in-UNCITRAL-Working-Group-III_EN.pdf

Abel, Patrick. (2022). *International investor obligations: towards individual international responsibility for the public interest in international investment law*. Nomos Verlag

Auswärtiges Amt (2023). China-Strategie der Bundesregierung [Estrategia del Gobierno federal alemán respecto a China]. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>

BMWK (2019). Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [Estrategia de materias primas del Gobierno federal. Ministerio federal de Economía y protección del clima]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf>

BMWK (2023a). Eckpunktepapier – Nachhaltige und resiliente Rohstoffversorgung Deutschlands. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [Documento de referencia: suministro sostenible y resiliente de materias primas en Alemania. Ministerio federal de Economía y protección del clima]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-nachhaltige-und-resiliente-rohstoffversorgung.pdf>

BMWK (2023b). Industriepolitik in der Zeitenwende [Política industrial en el cambio de época]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf>

BMWK (2024). Importstrategie Wasserstoff. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [Estrategia de importación de hidrógeno. Ministerio federal de economía y protección del clima]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/importstrategie-wasserstoff.pdf>

BMWK (2025). Klima-, Energie- und Wasserstoffpartnerschaften und Energiedialoge [Asociaciones climáticas, energéticas y de hidrógeno, y diálogos sobre energía]. Disponible en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html>

CDU, CSU & SPD (2025). Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD [Responsabilidad por Alemania. Acuerdo de coalición entre la CDU, la CSU y el SPD]. Disponible en: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf

Croissant, G. (2024). Multilateral Investment Court. *Jus Mundi*, 24.12.2024. Disponible en: <https://jusmundi.com/en/document/publication/en-multilateral-investment-court>

Deutscher Bundestag (2020). Rohstoffpartnerschaften Deutschlands [Asociaciones alemanas respecto a materias primas]. Disponible en: https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2020_02/684398-684398

Dragoljo, S. (2024). Commission Urged not to Designate Serbia Lithium Mine as 'Strategic Project'. *Balkaninsight*, 27.12.2024. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2024/12/27/commission-urged-not-to-designate-serbia-lithium-mine-as-strategic-project/>

ECLAC (2024). United States Trade Developments – Briefing Notes. Disponible en: <https://www.cepal.org/en/notes/united-states-trade-developments-2024-briefing-notes>

Eurodad (2024). Who profits from the Global Gateway? The EU's new strategy for development cooperation. Disponible en: https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/4589/attachments/original/1728405785/01_EU-GG-report-2024-FINAL.pdf?1728405785

European Commission (2020). Post-Cotonou: Negotiators reach a political deal on a new EU/Africa-Caribbean-Pacific Partnership Agreement. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2291

European Commission (2021a). Sustainability Impact assessment (SIA) in support of trade negotiations with Angola for EU-SADC EPA accession, Final Report, December 2021. Disponible en: https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/f9babf9b-6d05-475f-a322-1bfc4e5c9982?p=1&n=10&sort=modified_DESC, p. xii

European Commission (2021b). Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

European Commission (2022a). EU external energy engagement in a changing world. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0023>

European Commission (2022b). EU External Energy Engagements. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/eu-external-energy-engagements_en

European Commission (2022c). Global Gateway: Sources of financing. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

European Commission (2022d). Team Europe's Official Development Assistance reaches €70.2 billion in 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4532

European Commission (2022e). The power of trade partnerships: together for green and just economic growth. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0409>

European Commission (2023a). A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017>

European Commission (2023b). A secure and sustainable supply of critical raw materials in support of the twin transition. Disponible en: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7ce37e41-1d9a-4f96-a24b-4f89207700bf>

European Commission (2023c). Critical Raw Materials Act. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

European Commission (2023d). EU-Mercosur Partnership agreement – Enhancing trade and investment in critical raw materials. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/factsheet-eu-mercosur-partnership-agreement-enhancing-trade-and-investment-critical-raw-materials_en

European Commission (2023e). Global Gateway Overview. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_de#finanzierungsquellen

European Commission (2023f). Memorandum of Understanding EU-Chile. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/26f21445-246b-4f67-90ee-bdd6bd3d34c2_en?filename=MoU_EU_Chile_signed_20230718.pdf

European Commission (2023g). Regulation on Deforestation-Free Products. Disponible en: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

European Commission (2023h). Sustainable Investment Facilitation Agreement between the European Union and the Republic of Angola. Disponible en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/a17cfe1-ce36-428f-bc7f-76bc902c36a/details?download=true>

European Commission (2023i). The Net Zero Industry Act. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/sustainability/net-zero-industry-act_en

European Commission (2024a). Building Sustainable International Partnerships as Team Europe. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/1e8e8afb-64eb-493c-9494-7e2e10796bf3_en?filename=joint-communication-building-sustainable-international-partnerships-as-team-europe_en

European Commission (2024b). EU and Serbia sign strategic partnership on sustainable raw materials, battery value chains and electric vehicles. Disponible en: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-serbia-sign-strategic-partnership-sustainable-raw-materials-battery-value-chains-and-electric-2024-07-19_en

European Commission (2024c). EU-Chile Agreement. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile/eu-chile-agreement/text-agreement_en

European Commission (2024d). EU-India advance cooperation on CBAM. Disponible en: https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/eu-india-advance-cooperation-cbam-2024-07-05_en

- European Commission (2024e).** EU-Mercosur Agreement – Overview. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en
- European Commission (2024f).** EU-Mercosur Agreement. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en
- European Commission (2024g).** EU-New Zealand Agreement. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement/text-agreement_en
- European Commission (2024h).** EU's first Sustainable Investment Facilitation Agreement enters into force with Angola. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4462
- European Commission (2024i).** Questions and answers on the EU-Mercosur partnership agreement. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_6245
- European Commission (2024j).** Sub-Group S29500/6 on Public Knowledge on the Critical Raw Material Supply Chains. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/7425c613-a077-47b2-bc2f-a987ba4d0215/file.bin>
- European Commission (2024k).** European Union, Trade in goods with Latin American Countries. Disponible en: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_latin-american-countries_en.pdf
- European Commission (2025a).** Agenda of the 19-20 February 2025 CRM Board meeting. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/cb27dc37-25fb-4bc3-8f69-b4f71b275861/file.bin>
- European Commission (2025b).** Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Disponible en: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en
- European Commission (2025c).** EU-Mexico Agreement. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement_en (footnote 60).
- European Commission (2025d).** EU-South Africa Global Gateway Investment Package. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/18662c9d-6666-4089-952f-f012eb535d0a_en
- European Commission (2025e).** Selected Strategic Projects under the CRMA. Disponible en https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/strategic-projects-under-crma/selected-projects_en
- European Commission (2025f).** The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation. Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en
- European Commission (2025g).** Everything but Arms (EBA). Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/everything-arms-eba>
- European Commission (2025h).** Generalised Scheme of Preferences (GSP). Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/generalised-scheme-preferences-gsp>
- European Commission (2025i).** Global Gateway Governance. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/governance_en
- European Commission (2025j).** Global Gateway Sustainable and trusted connections that work for people and the planet. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/index_en
- European Commission (2025k).** Negotiations and Agreements. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en
- European Commission (2025l).** Raw Materials Diplomacy. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en
- European Commission (2025m).** Trade Defence. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/trade-defence_en
- European Commission (2025n).** Anti-Coercion Instrument. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/anti-coercion-instrument>
- European Commission (2025o).** Commission simplifies rules on sustainability and EU investments. Disponible en: https://finance.ec.europa.eu/publications/commission-simplifies-rules-sustainability-and-eu-investments-delivering-over-eu6-billion_en
- European Council (2025a).** EU-South Africa Summit. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/03/13/>
- European Council (2025b).** EU – South Africa Summit Declaration. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/i40na1ze/published-8-eu-south-africa-joint-declaration.pdf>
- European Council (2025c).** European Council conclusions on competitiveness, European defence and security and migration. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/20/european-council-conclusions-on-competitiveness-european-defence-and-security-and-migration/>
- European Council (2025d).** Climate change: what the EU is doing. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/climate-change/>
- European Parliament (2017).** Von der Schiedsgerichtsbarkeit zur Investitionsgerichtsbarkeit [De la jurisdicción arbitral a la jurisdicción en materia de inversiones]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607251/EPRS_IDA\(2017\)607251_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607251/EPRS_IDA(2017)607251_DE.pdf)
- European Parliament (2023a).** EU trade with Latin America and the Caribbean. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751413/EPRS_STU\(2023\)751413_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751413/EPRS_STU(2023)751413_EN.pdf)
- European Parliament (2023b).** Trade and sustainable development in EU free trade agreements. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754613/EPRS_BRI\(2023\)754613_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754613/EPRS_BRI(2023)754613_EN.pdf)
- European Parliament (2025).** Sustainability and due diligence: MEPs agree to delay application of new rules. *Plenary Sessions Press Release*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250331IPR27557/sustainability-and-due-diligence-meps-agree-to-delay-application-of-new-rules>
- European Union (2021).** Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L149/10. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22021A0430\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22021A0430(01))
- European Union (2022).** DIRECTIVE (EU) 2022/2464 of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. *Official Journal of the European Union*, L322/15. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>
- European Union (2023).** REGULATION (EU) 2023/1115 of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. *Official Journal of the European Union*, L150/206. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>
- European Union (2024a).** DIRECTIVE (EU) 2024/1760 of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859. *Official Journal of the European Union*, L. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760
- European Union (2024b).** REGULATION (EU) 2024/3015 of 27 November 2024 on prohibiting products made with forced labour on the Union market and amending Directive (EU) 2019/1937. *Official Journal of the European Union*, L. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024R3015>
- Eurostat (2022).** Archive: Africa-EU – international trade in goods statistics. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=554854>
- GIZ (2023).** Praxisnahe Ausbildung an der Deutsch-Mongolischen Hochschule für Rohstoffe und Technologie fördern [Promover la formación práctica en la Universidad Germano-Mongola de Materias Primas y Tecnología]. Disponible en: <https://www.giz.de/de/weltweit/140148.html>
- Herr, H.; Scherrer, C.; Baah-Boateng, W.; de Conti, B.; Goyal, M.; Jha, P.; Karatepe, I. D.; Nyarko Otoo, K. & Welle, A. (2021).** *Trade and industrial policy: implications for development and international labour standards*. Geneva: IndustriAll Global Union. Disponible en: https://admin.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Publications/trade_report_en_v7.pdf
- Horn, M. L. & Korn, F. (2025).** Hätte, hätte Lieferkette [Si existiera, existiera, la cadena de suministro]. *IPG-Journal*, 27.02.2025. Disponible en: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/haette-haette-lieferkette-8121/>
- IndustriAll Europe (2024).** The Carbon Contracts for Difference in Germany. A new funding instrument for the transition with the respect of social conditionalities. Disponible en: [https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2024/7/63854482875183634_The_Carbon_Contracts_for_Difference_in_Germany_A_new_funding_instrument_for_the_transition_with_the_respect_of_social_conditional_\(2\).pdf](https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2024/7/63854482875183634_The_Carbon_Contracts_for_Difference_in_Germany_A_new_funding_instrument_for_the_transition_with_the_respect_of_social_conditional_(2).pdf)
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2016).** A Sustainability Toolkit for Trade Negotiators. Disponible en: <https://www.iisd.org/toolkits/sustainability-toolkit-for-trade-negotiators/5-investment-provisions/5-3-investor-and-home-state-obligations/5-3-1-investor-obligations>
- International Labor Organization (2015).** Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>

ITUC (2023). Trade unions call on the EU to increase the support to social dialogue and to the labour dimension of the SDGs. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/hlpf-2023-Trade-unions-call-on-the-eu-to-increase-the-support-to-social-dialogue-and-to-the-labour-dimension-of-the-sdgs?lang=en>

ITUC (2024). Global Rights Index. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/global-rights-index?lang=en>

Jaumotte et al. (2024). Policies to Foster Green FDI: Best Practices for Emerging Market and Developing Economies. IMF Staff Climate Notes, 2024/004. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2024/10/08/Policies-to-Foster-Green-FDI-Best-Practices-for-Emerging-Market-and-Developing-Economies-555062>

Korn, F.; Gohla, V. & Dünhaupt, P. (2024). Raw Material Partnerships. Navigating Industrial Transformation, Human Rights and Economic Sovereignty. *FES Analysis*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21540.pdf>

Leichthammer, A. (2024). Welcoming Chinese FDI with open arms – and a clenched fist. *Jacques Delors Centre Policy Brief*. Disponible en: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-to-deal-with-chinese-fdi>

Luke, D. (2023). *How Africa Trades*. London: LSE Press. Disponible en: <https://press.lse.ac.uk/site/books/e/10.31389/lsepress.hat/>

Martens, D.; Potjomkina, D. & Orbie, J. (2020). Domestic Advisory Groups in EU Trade Agreements. *FES Study*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/17135.pdf>

MacLeod, Jamie Friedrich-Ebert-Stiftung (2022). Human Rights and the African Continental Free Trade Area. *FES Report*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/19225.pdf>

Office of the US Trade Representative (2025). Africa Trade Summary. Disponible en: <https://ustr.gov/countries-regions/africa>

ONE (2025). Overview: Official Development Assistance (ODA). *One Data*. Disponible en: <https://data.one.org/analysis/official-development-assistance>

Jackson, S. (2025). Getting Clean Trade Partnerships Right. NewClimate Institute Blog, 20.02.2025. Disponible en: <https://newclimate.org/news/getting-clean-trade-partnerships-right-a-win-for-the-eu-and-developing-countries>

Quitow, R.; Mewes, C.; Thielges, S.; Tsoumpa, M. & Zabanova, Y. (2023). Building partnerships for an international hydrogen economy. *FES Diskurs*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19921-20230215.pdf>

Alvarez Zarate, J.M. (2024). Ensuring a Balanced Approach for the Global South in UNCITRAL Working Group III. *South Centre Investment Policy Brief*, 26. Disponible en: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2024/09/IPB26_Ensuring-a-Balanced-Approach-for-the-Global-South-in-UNCITRAL-Working-Group-III_EN.pdf

Tagliapietra, Simone (2024). The European Union's global gateway: an institutional and economic overview. *The World Economy*, 47(4), 1326-1335.

UNCTAD (2024). Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual. Disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock>

Velev, Vasil (2025). India to Launch Carbon Market in 2026, Says Power Minister. *Carbon Herald*, 24.02.2025. Disponible en: <https://carbonherald.com/india-to-launch-carbon-market-in-2026-says-power-minister/>

Acerca de los autores

Cédric Koch es investigador independiente y asesor político en materia de política económica de la UE, globalización y democracia. Anteriormente, fue asesor político sobre política económica europea e internacional de la Fundación Friedrich Ebert en Berlín, Alemania, donde se ocupó de la política financiera y comercial de la UE. Antes de eso, fue investigador doctoral y posdoctoral en economía política internacional en el Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB, por su sigla en alemán) y trabajó para la Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo (GIZ) en Malawi y Berlín.

Franziska Korn es asesora en materia de negocios, derechos humanos y trabajo digno a nivel mundial en el Departamento de Política Global y Europea de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Berlín, Alemania. Anteriormente dirigió la oficina de la FES en Bangladesh/Daca. Estudió ciencias políticas y estudios sobre el sur de Asia en Berlín, Londres y Daca. Su trabajo se centra en la globalización, los derechos de los trabajadores y la diligencia debida de las empresas.

Miriam-Lena Horn es la directora de la División de cadenas de valor internacionales de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB). Anteriormente, trabajó como asesora política en materia de comercio internacional y política de desarrollo en el Parlamento Europeo. Cursó Estudios Europeos y Política de Desarrollo Internacional en Maastricht y Kaiserslautern. Su trabajo se centra en las iniciativas legislativas alemanas y europeas sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos y cómo estas se traducen en una mejora de los derechos de los trabajadores.

Nora Rohde es responsable de políticas de comercio internacional y servicios públicos en la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB). Anteriormente, trabajó en cuestiones de política comercial en diversas ONG y para la Fundación Heinrich Böll en Washington D. C. y Berlín, donde se ocupó de cuestiones relacionadas con la gobernanza económica mundial. Nora Rohde estudió literatura y lingüística españolas, así como estudios latinoamericanos en Leipzig y Oxford.

Asociaciones Competitivas Internacionales



Las asociaciones internacionales desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar los recursos, la energía y los insumos necesarios para la transformación social-ecológica en Alemania, la UE y el resto del mundo. Este estudio analiza los instrumentos de asociación existentes y las opiniones recabadas de socios progresistas y sindicales en talleres celebrados en tres regiones del mundo para evaluar cómo se implementan las asociaciones internacionales en la práctica. Demuestra que las promesas de una mayor creación de valor local — recibidas con beneplácito en principio por los socios progresistas de todas las regiones— hasta ahora no se han visto respaldadas por acuerdos jurídicamente vinculantes y suficientemente financiados, mientras que siguen existiendo contradicciones con acuerdos comerciales y de inversión de mayor impacto. Los socios progresistas temen además que la promesa de asociaciones de transformación resilientes se vea aún más socavada por las inminentes medidas para retirarse de la regulación de la diligencia debida de las empresas multinacionales (CSDDD) en nombre de la “competitividad”.



El estudio formula recomendaciones de reforma para subsanar estas deficiencias en la aplicación del nuevo enfoque y construir asociaciones resilientes para la transformación social-ecológica con mayor éxito en un contexto de competencia geoeconómica que los socios y sus suministros deben resolver. Las recomendaciones para lograr asociaciones más competitivas se centran en cuatro ámbitos políticos principales: a) integración coherente de los instrumentos de la política exterior al nuevo enfoque de asociaciones; b) fortalecimiento de la creación de valor a nivel local a partir de las asociaciones con la ayuda de instrumentos específicos de la política industrial; c) legitimación y aseguramiento de las asociaciones a lo largo del tiempo mediante la inclusión y la participación, y d) protección de los derechos humanos y ambientales mediante medidas atractivas para asegurar la resiliencia de las asociaciones.



Estas recomendaciones para establecer asociaciones más competitivas que no pongan en peligro las relaciones con socios cruciales para la UE y Alemania son especialmente relevantes en la actualidad. Los nuevos periodos legislativos de la UE y Alemania brindan la oportunidad de aprovechar el nuevo enfoque de asociación y superar sus defectos anteriores, entre otras cosas, teniendo en cuenta la perspectiva de socios fundamentales en todo el mundo. Esta oportunidad se presenta especialmente ante las inminentes negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la posible derogación de la normativa europea en materia de diligencia debida, la actual iniciativa de la nueva Comisión Europea sobre asociaciones de comercio e inversión limpias y el compromiso del Gobierno alemán recientemente elegido de seguir adelante con las asociaciones.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:

➔ fes.de