

Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global

Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global

Iliana Olivié, Mario Esteban, Cristina de Esperanza,
Lucía Fernández

© 2025 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 225-5293

Depósito Legal: M-8692-2013



El papel utilizado en este documento tiene el certificado del
Forest Stewardship Council®

Índice

	Resumen ejecutivo	3
1	Introducción	5
2	¿Qué es el sur global?	7
3	España, la Unión Europea y el sur global	11
	Conclusiones	29
	Bibliografía	31
	Autores	33

Resumen ejecutivo¹

La creciente presencia y proactividad del sur global representa un cambio estructural en el sistema internacional que exige una actualización estratégica de las relaciones de España y la Unión Europea (UE) con este conjunto heterogéneo de países. La evidencia muestra que estas relaciones van más allá de la ayuda al desarrollo y son ya sustanciales y crecientes, tanto en comercio como en inversión directa, cooperación científica y tecnológica, e incluso en el plano diplomático y de seguridad. Por lo tanto, esta reconfiguración debe extenderse a todas las dimensiones, adoptando una aproximación más integral.

En primer lugar, es necesario abandonar enfoques reduccionistas que tratan el sur global como un bloque homogéneo o que atienden únicamente a criterios geográficos. En su lugar, se debe adoptar una estrategia sensible a las características políticas, económicas y sociales de cada país, región o agrupación interregional.

En segundo lugar, es conveniente construir estas nuevas relaciones desde el reconocimiento de intereses y valores compartidos y del potencial estratégico de estas alianzas en un contexto global más fragmentado. La creciente asertividad del sur global en foros internacionales y su mayor protagonismo económico y político refuerzan la necesidad de un diálogo político más estructurado y sostenido por parte de España y la UE.

Por último, resulta imprescindible avanzar hacia una gobernanza más coherente de la política exterior hacia el sur global, articulada a través de una mayor coordinación gubernamental y multilateral y la superación de una visión exclusivamente donante-receptor. España cuenta con activos únicos –históricos, culturales, institucionales y económicos– para desempeñar un papel relevante en este nuevo escenario.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

¹ Los autores agradecen muy sinceramente los comentarios de Ana Ballesteros, Marta Driessen, Miguel Otero y María Santillán O'Shea, que han contribuido a mejorar sustancialmente nuestro análisis.

1. Introducción

En pocas semanas de mandato, la Administración Trump ha anunciado barreras arancelarias a sus principales socios comerciales, suspendido la actividad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), anunciado el fin del apoyo a Ucrania en la guerra con Rusia y coqueteado con la idea de abandonar tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN). Éstas son sólo algunas de las medidas que, de llevarse a cabo en su integridad, pondrían fin al sistema multilateral creado al terminar la Segunda Guerra Mundial; un sistema en el que Estados Unidos (EEUU), además de ser un pilar de dicho sistema, era un aliado estructural de Europa.

Desde hace al menos tres legislaturas, EEUU es un actor internacional cada vez menos multilateral. Esto se acentúa durante las legislaturas de Trump quien, además, hace del país una potencia marcadamente hostil incluso para algunos de sus socios tradicionales.

En paralelo, en las últimas décadas, se han ido consolidando nuevas potencias regionales y globales, en su mayoría, no occidentales y todas ellas países en desarrollo hasta finales del pasado siglo. Son obvios los casos de China, como nueva potencia mundial, o Brasil, como clara potencia regional. También lo es el de la India, otra potencia regional que, tras décadas de un modelo de desarrollo económico volcado en su mercado interior, invierte ahora en un mayor protagonismo internacional.

Europa, o la UE más concretamente, con vocación liberal y aperturista, se desenvuelve (o desenvolvía), lógicamente, con más soltura en un sistema multilateral de carácter marcadamente occidental, que muchos de sus Estados miembros contribuyeron a construir. Asimismo, las prioridades actuales del conjunto de la Unión, como la reconstrucción de una base productiva más tecnológica, la transición digital y verde, la autonomía estratégica o la protección de su integridad territorial y de sus fronteras requieren, además de un mayor nivel de integración dentro de la UE, que ésta participe activamente en el sistema internacional y contribuya así a moldearlo. Dicho de otra manera, la UE no puede permitirse un repliegue. España tampoco puede hacerlo, encontrándose en encrucijadas muy similares a las de la Unión al haberse sumado a este espacio político y económico hace casi 40 años.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

Ante (lo que parece) la pérdida de un aliado estratégico en EEUU, una relación aún distante con la India y compleja con China o un enfrentamiento abierto con Rusia, resulta imprescindible, para Europa en general y España en particular, encontrar aliados estratégicos en el sur global, para lo que es necesario reconfigurar sus relaciones con ellos. La reconfiguración de las relaciones de Europa y de España con el sur global requiere, en primer lugar, de una mejor comprensión de ese complejo, diverso y muy amplio grupo de países. El sur global, en el que podemos incluir 173 territorios y países², con una población de cerca de 7.000 millones de personas (86,5% de la total) y unas economías que suman el 43% de la mundial³ es mucho más que China, la India, Brasil y Rusia. Llevan, además, organizándose en esquemas multilaterales, en muchos de los cuales no han participado países del norte, al menos desde el año 1955, momento en el que se celebra la Conferencia de Bandung. En segundo lugar, es también necesaria una lectura más granular de las relaciones económicas y políticas de España y Europa con el sur global.

Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global

Elcano Policy Paper

- 2 El Sur global se define en este trabajo con: (1) la totalidad de los países americanos, con la excepción de Canadá y EEUU; (2) todos los asiáticos, con la excepción de Japón; (3) todos los oceánicos, con la excepción de Australia y Nueva Zelanda; (4) todos los africanos; y (5) en Europa, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia del Norte, Moldavia, Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania.
- 3 Cálculos propios con base en datos tomados del Banco Mundial (*World Development Indicators*). Acceso el 5 de marzo de 2025.

2. ¿Qué es el sur global?

La aparición del mundo de los dos bloques, tras la Segunda Guerra Mundial, dio origen al término de “Tercer Mundo”, una categoría residual para etiquetar los países y regiones que no formaban parte del Primero (similar al bloque occidental) ni del Segundo (definido por el bloque soviético). Sin embargo, los procesos de descolonización de los años 50 a 70, primero, y la caída del muro de Berlín, después, debilitaron el sentido de un término que definía a este grupo de países por exclusión. Así, fue siendo crecientemente reemplazado por los de “países en vías de desarrollo” o “países en desarrollo”.

La etiqueta de “países en desarrollo” (*developing countries*), la de mayor uso en la literatura académica (Figura 1), incorpora la idea del desarrollo como un proceso progresivo (nunca regresivo) y, en cierto modo, lineal. Esta visión rostowiana del desarrollo choca sin embargo con una realidad en la que, por una parte, algunos de los países que podían encontrarse en desarrollo en la segunda mitad del siglo pasado son hoy países ricos –uno de los casos más emblemáticos es el de Corea del Sur–. Mientras, otros países se ven estancados en bajos niveles de desarrollo, como puede ser el caso de los países menos adelantados (PMA) ubicados en la región centroafricana.

Figura 1. Denominaciones y conceptualizaciones del sur global

(número de resultados en *Web of Science* cuyo *topic* contiene la denominación)

	1950-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2025	Sin periodo definido
<i>Third World</i>	3.861	3.521	2.140	2.521	1.250	13.079
<i>Developing countries</i>	7.993	12.769	30.187	72.494	52.485	174.537
Emerging countries	36	38	437	2.434	2.323	5.273
<i>Global South</i>	0	6	426	4.705	9.945	15.465

Fuente: Clarivate, Web of Science, acceso el 6 de marzo de 2025.

Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global

Elcano Policy Paper

Podemos encontrar publicaciones académicas que, dentro del ámbito de las ciencias sociales, hacen referencia al sur global desde mediados de los 90 (Paul y Paul, 1995; Montagnes, 1997). Al igual que otras etiquetas señaladas más arriba, el término se usa “como designación simbólica con implicaciones políticas” (Grovgui, 2011) o, incluso, en un sentido metafórico (Klob, 2017), más que en su sentido geográfico. Aunque no existe una definición comúnmente aceptada del término, varios autores coinciden en su capacidad explicativa, en el actual contexto mundial. Según Klob “tiene un gran potencial para consolidar y empoderar a los distintos actores sociales que se consideran a sí mismos en posiciones subalternas en las redes globales de poder” (Klob, 2017: 1). En cualquier caso, la elasticidad del término lleva a Schneider a atribuirle tres lecturas posibles: la geográfica, la de la subalternidad global y una metáfora flexible (Schneider, 2017). Para este análisis, consideramos esta última acepción, la de la metáfora flexible que ubica, según Sparke (2007) el sur global “en todas partes, pero siempre en lugares concretos: [...] materializado y altamente heterogéneo”. Esto es, entendemos aquí el sur global como un concepto transnacional que se plasma en realidades locales y que, además, pueden ser marcadamente distintas entre sí.

El sur global lleva décadas organizándose en espacios multilaterales en los que no participa el norte. En la Conferencia de Bandung (Indonesia), celebrada en 1955, convocada por cinco países –varios recientemente independizados (Birmania, Sri Lanka, Egipto, la India e Indonesia)– se reunieron 30 países africanos y asiáticos. De esta conferencia, de carácter marcadamente post- y anticolonial, resultó la Declaración de Bandung, que expresa varias de las ideas y principios que aún hoy siguen guiando la posición y/o la narrativa desde el sur global, o parte de él, en sus relaciones internacionales. Entre éstos estarían el respeto de los derechos humanos fundamentales y la identificación de Naciones Unidas como el espacio legítimo de concierto internacional, la no injerencia en asuntos internos de países socios, la integridad territorial y el respeto a la justicia y las obligaciones internacionales (Documento final de la Tercera Cumbre del Sur, 2024).

A Bandung siguieron, con objetivos políticos y contenidos similares, la creación del Movimiento de Países No Alineados (1961), del G77 (1964) y de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) (1964), así como la Conferencia Tricontinental de La Habana (1966), reuniendo en esta última a más de 500 delegados de 82 países africanos, asiáticos, latinoamericanos y caribeños.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

Es, sin embargo, ya en el siglo XXI cuando se hace más patente la presencia y proactividad del sur global en varios planos de las relaciones internacionales. Pasa de generar el 23% de la economía mundial en 2000 al 44% en 2022, de recibir el 19% de los flujos de inversión extranjera directa (IED) al 53%, de ser el origen del 11% de las salidas de IED al 34%,

de vender el 30% de las exportaciones mundiales al 45%, de adquirir el 27% de las importaciones al 42% y de contribuir del 21% de la formación bruta de capital fijo al 51%.⁴

La cooperación sur-sur también ha ido en aumento en los últimos años. Por ejemplo, la ayuda al desarrollo de Turquía alcanzó en 2023 los 6.840 millones de dólares y la saudí los 5.470, superando así los desembolsos, ese mismo año, de 20 de los llamados donantes tradicionales (miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD– de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–), incluyendo entre éstos a España, Australia y Dinamarca.⁵

Además de los espacios más tradicionales del G77 o de distintos foros en el sistema de Naciones Unidas, también se han ido creando ámbitos multilaterales más orientados en lo temático o lo geográfico como son la *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) (1967), el Mercado Común del Sur (Mercosur) (1991), la Unión Africana (2002) hoy miembro también del G20, los BRICS (cuya primera cumbre se celebra en 2009) o su reciente ampliación a los BRICS+ en 2024.

Con todo, crece también la banca multilateral, regional y nacional de desarrollo, consolidándose la CAF como Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, creciendo considerablemente la cartera del Banco Islámico de Desarrollo en África o creándose, más recientemente, nuevas instituciones como el Nuevo Banco de Desarrollo (en el marco de los BRICS) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, a iniciativa de China. Además, los países del sur global ejercen un liderazgo significativo dentro del sistema de Naciones Unidas. Siete de las 15 Agencias Especializadas, dos de los seis Fondos y Programas y cuatro de las ocho Entidades de la ONU están actualmente liderados por países del sur global.⁶ Esto es especialmente notable en algunas organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), encabezada por países del sur global ininterrumpidamente desde 1976.⁷ Además, cuatro de los últimos cinco secretarios generales de la ONU han procedido del sur global (Perú, Egipto, Ghana y Corea del Sur). En el ámbito de la seguridad global, los países del sur global desempeñan

4 Cálculos propios con base en datos tomados del Banco Mundial (*World Development Indicators*). Acceso el 7 de marzo de 2025.

5 Datos tomados de la OCDE. Acceso el 7 de marzo de 2025.

6 Los países del Sur global lideran las siguientes siete agencias especializadas: la Organización Internacional del Trabajo (OIT, Togo), la FAO (China), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI, Colombia), la Organización Mundial de la Salud (OMS, Etiopía), la Organización Meteorológica Mundial (OMM, Argentina), la Organización Marítima Internacional (OMI, Panamá), ONU Turismo (Georgia). Los países del Sur global lideran dos de los seis Fondos y Programas: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, Panamá) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, Brasil) y cuatro de las ocho Entidades de la ONU: ONU Mujeres (Jordania), Centro de Comercio Internacional (ITC, Jamaica) ONUSIDA (Uganda) y la UNCTAD (Costa Rica). Fuente: *UN System Documentation*. Acceso el 18 de marzo de 2025.

7 Los directores generales de la FAO desde 1976 han sido: Edouard Saouma (Líbano, 1976-1993), Jacques Diouf (Senegal, 1994-2011), José Graziano da Silva (Brasil, 2012-2019) y Qu Dongyu (China, desde 2019). Datos tomados de *UN System Documentation* el 1 de abril de 2025.

un papel muy activo, liderando ocho de las 11 misiones de paz activas⁸ y siendo, de manera constante, los principales contribuyentes de personal desplegado en los últimos 20 años.⁹ Como resultado de todo lo anterior, la presencia internacional del sur global crece del 28% de la presencia global total en 1990 al 40% en 2023, según el Índice Elcano de Presencia Global.¹⁰

Esta mayor presencia en todos los ámbitos de las relaciones internacionales y la proliferación de instituciones supranacionales a la medida de sus necesidades y objetivos políticos se ha traducido también en una mayor asertividad del sur global en foros internacionales, sean viejos o nuevos (Baumann et al., 2024). Por ejemplo, el G77 logró, con los votos en contra o las abstenciones de los países de la OCDE, transferir las negociaciones de la cooperación fiscal internacional del ámbito de la OCDE al de Naciones Unidas en 2023 (Garcimartín, 2025). En el marco actual de fragmentación geopolítica, esta asertividad se da, además, en un clima tenso y de pérdida de confianza entre las partes (Olivie et al., 2024), en el que el norte¹¹ y, particularmente Occidente, son frecuentemente acusados, por parte de distintos colectivos del sur global, de incumplir sus compromisos internacionales, de injerir en asuntos internos de terceros países y de aplicar dobles raseros en sus posicionamientos en asuntos internacionales, por ejemplo, en alusión a la distinta posición de la UE y varios de sus Estados miembros ante el conflicto en Ucrania y en Oriente Medio.

8 Las ocho misiones de paz de la ONU dirigidas por el Sur global son: UNISFA (Ghana, en calidad de jefe interino), MINUSCA (Ruanda), MONUSCO (Guinea), UNSOS (Ruanda), UNMISS (Sudáfrica), MINURSO (Rusia), UNMOGIP (México), UNMIK (Líbano) y UNDOF (Ghana). Datos tomados de *UN Peacekeeping* el 1 de abril de 2025.

9 Con base en el análisis mensual de diciembre (2001-2024) del informe *Uniformed Personnel Contributing Countries (by Ranking)*, que incluye expertos en misión, unidades policiales constituidas, policías individuales, oficiales de Estado Mayor y tropas. Datos tomados de *UN Peacekeeping. Troop and Police Contributions* el 13 de marzo de 2025.

10 Cálculos propios basándose en datos tomados del Real Instituto Elcano (Índice Elcano de Presencia Global). Acceso el 7 de marzo de 2025.

11 Entendemos el norte como el conformado por Australia, Canadá, EEUU, Japón, Nueva Zelanda, la UE y el resto de los países que se ubican en Europa occidental y central.

3. España, la Unión Europea y el sur global

3.1. Relaciones comerciales

Los vínculos comerciales de la UE y de España con el sur global son, en el caso de los bienes, tan importantes o más que los que mantienen con sus socios extracomunitarios del norte (Figura 2).

Sin embargo, el comercio con el sur global se reparte entre un número muy superior de países. Sirva de ejemplo que cerca del 40% de las exportaciones extracomunitarias de bienes de la UE al norte se concentran en tres socios –EEUU (19% de las exportaciones totales), el Reino Unido (14%) y Suiza (7%)– mientras que los 10 primeros mercados de exportación en el sur global no suman ni el 30% de las exportaciones. Esta diversificación que, en principio, beneficia la seguridad económica de España y de la UE, supone también un tejido de relaciones institucionales comerciales más complejo. Así, la UE suma 17 países y territorios entre sus 10 principales socios comerciales (exportaciones e importaciones, bienes y servicios) en el sur global, cifra a la que España añade otros nueve, todos ellos distribuidos entre África subsahariana, América Latina, Asia meridional, Asia oriental, el Caribe, el norte de África y Oriente Medio.

Además, el hecho de que el sur global es una fuente importante de los bienes y servicios (parte de ellos, de tecnología media y alta) consumidos en España y en la UE desafía la idea preconcebida de que el papel del sur en las cadenas de producción internacionales es necesariamente subalterno al papel de los países europeos.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

Figura 2. Vínculos comerciales de la UE y España con el sur global

(promedio de los últimos cinco años en % del total de comercio extracomunitario)

UE				
	X bienes	M bienes	X servicios	M servicios
Norte	48,9	34,5	63,7	64,1
Sur global	48,1	64,0	36,3	35,9
Top 10 sur global	29,0	43,1	21,2	21,1
	China	China	China	China
	Turquía	Rusia	Singapur	Singapur
	Rusia	Turquía	India	Bermuda
	Corea del Sur	Corea del Sur	Rusia	India
	México	India	EAU	Barbados
	India	Vietnam	Brasil	Turquía
	Brasil	Taiwán	Corea del Sur	EAU
	EAU *	Brasil	Brasil	Islas Caimán
	Singapur	Malasia	México	Rusia
	Ucrania	Arabia Saudí	Arabia Saudí	Corea del Sur
España				
	X bienes	M bienes	X servicios	M servicios
Norte	42,4	24,7	62,5	56,0
Sur global	57,6	75,3	37,5	44,0
Top 10 sur global	34,0	47,1	20,3	23,8
	Marruecos	China	México	China
	China	Turquía	Colombia	Marruecos
	Turquía	Marruecos	Brasil	México
	México	Brasil	Marruecos	Singapur
	Brasil	Nigeria	EAU	Turquía
	Arabia Saudí	Argelia	Chile	Colombia
	EAU	México	China	Brasil
	Corea del Sur	India	Argentina	India
	Israel	Rusia	Perú	EAU
	Chile	Arabia Saudí	Rusia	Rep. Dominicana

* Emiratos Árabes Unidos.

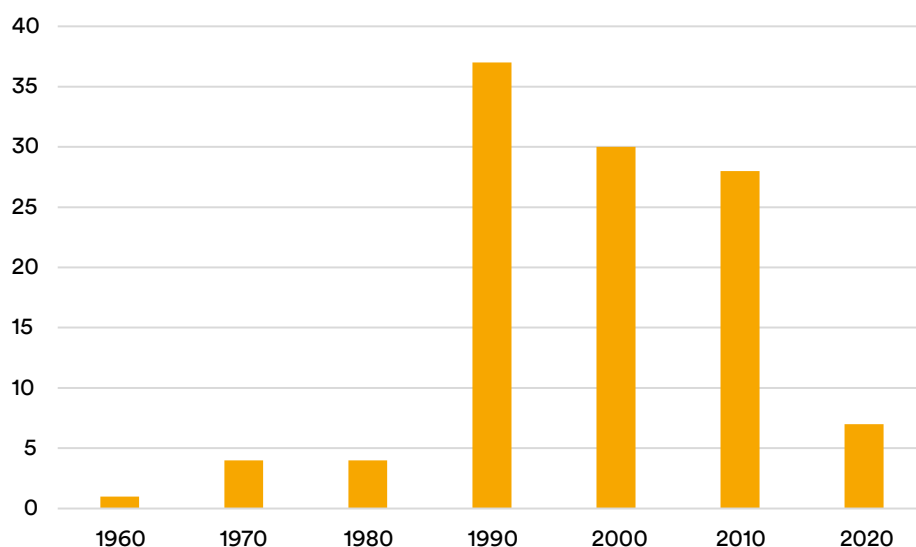
Fuente: Eurostat y cálculos propios. Acceso a datos del 10 al 12 de marzo de 2025.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

La creciente intensidad de los intercambios comerciales de la UE con el sur global se produce en paralelo a un aumento de los acuerdos comerciales entre los dos grupos de países. Desde 1965, año en el que se suscribe el acuerdo sobre comercio y cooperación técnica entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y el Líbano, se han culminado 111 acuerdos comerciales o con contenido comercial.¹² Tras el fin de la Guerra Fría se produce una verdadera explosión, con 37 acuerdos suscritos en los 90, 30 en los 2000 y 28 en los 2010 (Figura 3).

Figura 3. Número total de acuerdos comerciales concluidos entre la UE y el sur global



Nota: los datos hacen referencia a las firmas de acuerdos, independientemente de su periodo de vigencia.

Fuente: elaboración propia con datos de la UE.

La mayoría de los acuerdos comerciales suscritos en los años 90 se firman con países europeos, lo que resulta natural tras la caída del muro de Berlín y el acercamiento de Europa occidental a sus vecinos de Europa central y oriental, en la antigua zona de influencia de la Unión Soviética. Varios de estos países (como Macedonia del Norte, Moldavia o, más recientemente, Ucrania) tienen hoy estatus de candidatos a su integración en la UE. En esta misma línea, casi una cuarta parte de los acuerdos suscritos en esta década lo fueron con países de Asia central (Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Tayikistán y Uzbekistán). Siguiendo con la prioridad del vecindario en la institucionalización de sus relaciones comerciales, la tercera región con la que la UE suscribió un mayor número de acuerdos fue la de Oriente Medio y norte de África, concretamente con la Autoridad Nacional Palestina, Emiratos Árabes Unidos, Israel, Túnez y Turquía.

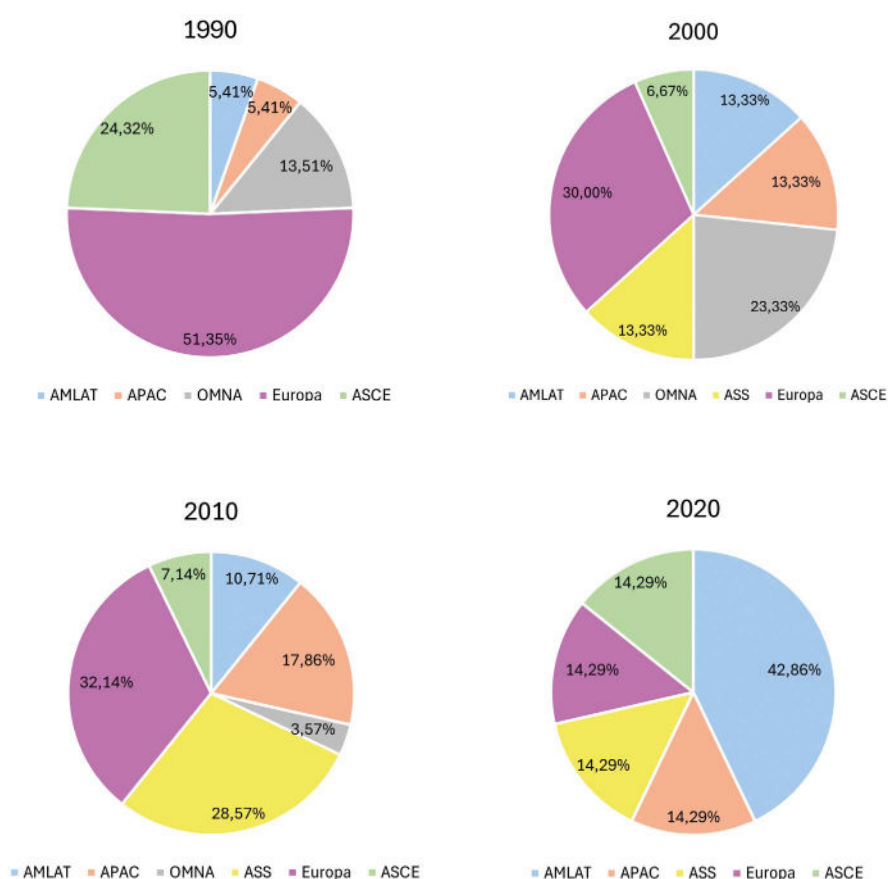
Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

¹² A diferencia del análisis que se hace, más adelante, sobre acuerdos científicos y tecnológicos y en materia de seguridad y defensa, para el caso de la política comercial, siendo esta competencia exclusiva de la UE, se recogen y analizan los acuerdos suscritos por ella o las instituciones que la precedieron (como la CEE). La fuente de datos es la propia UE.

Aunque la diplomacia comercial centrada prioritariamente en la vecindad este y sur se mantiene hasta la fecha, en los años 2000 se suscriben los primeros acuerdos con África Subsahariana (uno con Ghana, tres con Sudáfrica), a los que siguen otros ocho en los 2010 (con Camerún, República Centroafricana, República del Congo, Liberia y tres regionales con África occidental, África oriental y la Comunidad de Desarrollo de África Austral). Se extienden, asimismo, las relaciones comerciales con Asia-Pacífico (Camboya, Corea del Sur, Laos y Vietnam en los 2000, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, Vietnam y los Estados del Pacífico en los 2010).

Figura 4. Distribución geográfica del total de acuerdos comerciales suscritos por la UE con países del sur global



Nota: AMLAT = América Latina; APAC = Asia-Pacífico; OMNA = Oriente Medio y Norte de África; ASS = África Subsahariana; ASCE = Asia Central. Los datos hacen referencia a las firmas de acuerdos, independientemente de su periodo de vigencia.

Fuente: elaboración propia con datos de la UE.

3.2. Relaciones productivas y financieras (IED)

La importancia creciente del sur global para la UE y para España se hace aún más patente en los datos de (IED) con origen y destino extracomunitario (Figura 5). El *stock* de IED, tanto entrante como saliente, en la UE y en España, tiene mayoritariamente como origen o destino otros países del norte (entre 52% y 73,5% del total).

No obstante, en los últimos años, aumenta el peso del sur global entre los principales inversores en España, que explican el 35% de los flujos de entrada de IED extracomunitaria (26% del *stock*). En paralelo, se da también una mayor concentración en torno a los 10 primeros inversores (50% de los flujos de entrada extracomunitarios frente a 24% del *stock*). En este sentido, Costa Rica, Qatar, Corea del Sur y Bermudas parecen desplazar, en los últimos años, a países con un volumen importante de activos en España como Emiratos Árabes Unidos, Brasil, Rusia y Panamá.¹³

El vuelco del norte al sur global se hace aún más evidente en el caso de la UE. En un contexto de pandemia y postpandemia, y de reconfiguración de las cadenas internacionales de producción, tanto la UE como sus socios han desinvertido IED en los últimos años. Como resultado, los flujos netos de entrada de IED extracomunitaria en la UE han sido, en promedio, de -78.352 millones de euros entre 2019 y 2023 y los de salida de la UE en sus socios no-UE, de -2.101.

Estos datos son el resultado de dos tendencias opuestas. Mientras se produce una muy importante desinversión en (y de) el norte en la UE, los vínculos con el sur global se fortalecen. Entre 2019 y 2023, los socios europeos del norte desinvertieron, en promedio, 151.346 millones de euros en activos de IED en la UE, mientras que la UE hizo otro tanto con 87.682 millones de euros. En el mismo período, el sur global invirtió, en concepto de IED, 72.994 millones de euros en la UE; y la UE 85.581 millones en el sur global.

Se producen también cambios entre los principales países del sur global de origen y destino de la inversión, con un mayor protagonismo de Emiratos Árabes Unidos, Sudáfrica, Arabia Saudí, Corea del Sur e Israel, entre los principales inversores, y Turquía, Israel y Chile, entre los destinos prioritarios.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

¹³ La presencia de paraísos fiscales entre los principales socios de IED se explica con la creciente dificultad del actual sistema de contabilidad de la balanza de pagos para diferenciar la inversión productiva (que se recogería en la IED) de otros activos financieros de cartera.

El hecho de que el sur global se haya convertido en una fuente importante de capital productivo para España y la UE contradice la idea preconcebida de que las capacidades productivas más sofisticadas se ubican necesariamente en el norte; idea que subyace a la actitud, con frecuencia paternalista, en la aproximación a las relaciones con el sur.

Figura 5. Vínculos productivos y financieros de la UE y España con el sur global

(promedio de los últimos cinco años en % del total de IED extracomunitaria)

UE				
	Flujos salida***	Flujos entrada ***	Stock salida	Stock entrada
Norte	-4.174,0	-193,2	65,4	70,9
Sur global	4.074,0	93,2	34,6	29,1
Top 10 sur global	4.252,1	136,2	22,7	19,5
	Islas Caimán	Singapur	China	Brasil
	Brasil	EAU	Singapur	Bermudas
	Singapur	Sudáfrica	Brasil	Rusia
	China	Islas Caimán	Rusia	China
	India	Brasil	Bermudas	México
	IVB ***	Rusia	EAU	Islas Caimán
	Turquía	Arabia Saudí	México	Singapur
	Israel	Corea del Sur	Islas Caimán	Bahamas
	EAU	Bahamas	India	IVB
	Chile	Israel	IVB	Barbados

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

España				
	Flujos salida	Flujos entrada **	Stock salida	Stock entrada
Norte	28,7	65,1	52,0	73,5
Sur global	71,3	34,9	48,0	26,5
Top 10 sur global	66,6	50,3	41,7	23,9
	México	México	Brasil	México
	Brasil	China	México	Uruguay
	Turquía	Uruguay	Argentina	China
	Argentina	Costa Rica	Chile	EAU
	Colombia	Catar	Colombia	Singapur
	Uruguay	Curaçao	Uruguay	Brasil
	China	Singapur	Turquía	Rusia
	Honduras	Colombia	China	Colombia
	Chile	Corea del Sur	Perú	Panamá
	Panamá	Bermudas	Ecuador	Curaçao

* Los valores se expresan con signo inverso dado que la entrada neta total de flujos extracomunitarios de IED es negativa en el periodo de referencia.

** El valor del top 10 supera el del agregado sur global dado que se producen flujos netos negativos para otros países del agregado.

*** Islas Vírgenes Británicas.

Fuente: Eurostat y cálculos propios. Acceso a los datos el 14 de marzo de 2025.

3.3. Cooperación al desarrollo

Las políticas europea y española de cooperación internacional para el desarrollo suman un gran número de socios en el sur global, algunos de los cuales no aparecen como principales socios comerciales o financieros. Es el caso, para las instituciones europeas, de Egipto, Marruecos, Jordania, Túnez, Serbia, Siria, Georgia y Afganistán y, para España de El Salvador, Bolivia, Guatemala, Gaza y Cisjordania, Venezuela y Nicaragua (Figura 6). Estas relaciones internacionales amplían, además, el número y tipo de agentes implicados: si el sector privado domina las relaciones comerciales y productivas, en el caso de la ayuda al desarrollo, entran en juego administraciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales y la banca de desarrollo.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

Figura 6. Principales receptores de AOD de las instituciones europeas y de España

Figura 6a. Principales países receptores de AOD de las instituciones europeas (en millones de USD)

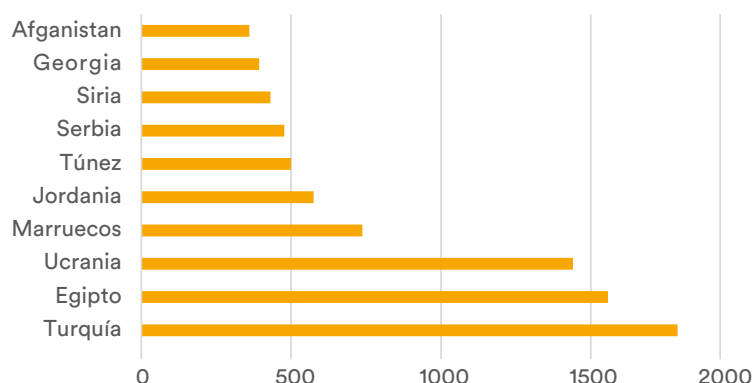


Figura 6b. Principales regiones receptoras de AOD de las instituciones europeas (en millones de USD)

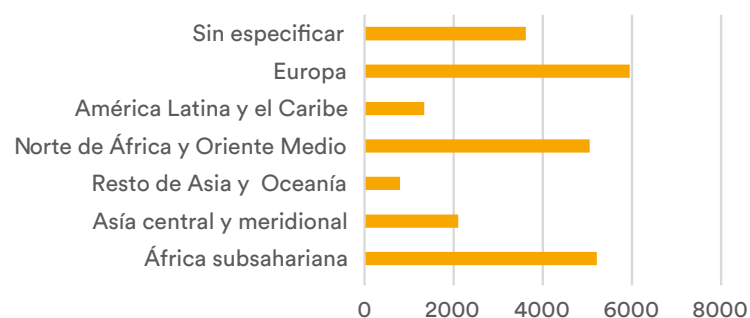


Figura 6c. Principales países receptores de AOD de España (en millones de USD)

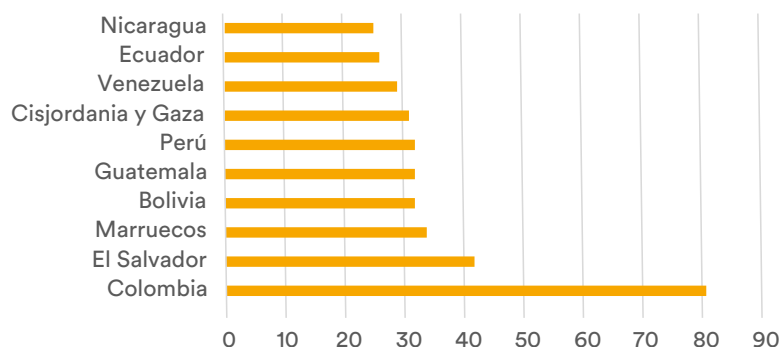
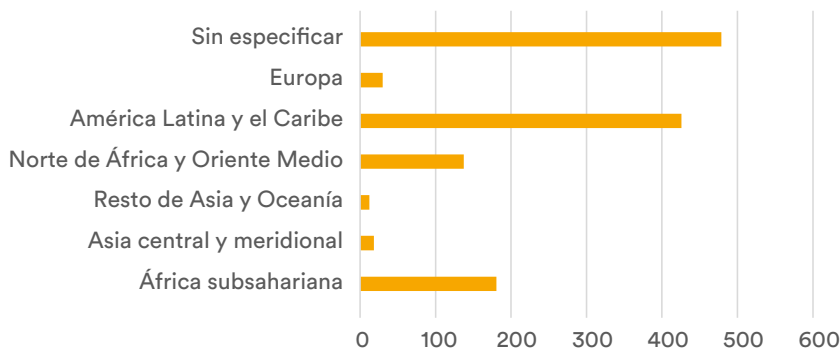


Figura 6d. Principales regiones receptoras de AOD de España (en millones de USD)



Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

3.4. Cooperación en el ámbito científico-tecnológico

El creciente atractivo económico del sur global va acompañado de sus recientes avances en el ámbito científico y tecnológico. Si bien tradicionalmente la frontera tecnológica estaba dominada por las economías de altos ingresos, esta brecha ha comenzado a reducirse. Los países del sur global se están consolidando como dinámicos polos de crecimiento económico e innovación (Lin y Rosenblatt, 2012).

Es importante tener en cuenta que, pese al ascenso científico y tecnológico del sur global, la distribución de la producción científica sigue siendo desigual, con brechas significativas entre estos países. Esto se pone de manifiesto tanto en los datos de *SciVal*, basados en el volumen total de publicaciones indexadas en la base de datos *Scopus*, como a través del indicador *Share*¹⁴ del *Nature Index*, que mide la participación proporcional en publicaciones de alto impacto en el ámbito de las ciencias naturales y de la salud. Ambos índices permiten identificar tendencias similares en la concentración de la producción científica.¹⁵ En América Latina, Brasil lidera con aproximadamente el 46% del total regional de publicaciones, mientras que los 15 países con menor volumen no alcanzan el 1% cada uno, según los datos de *SciVal*. En el *Nature Index*, Brasil (376,82), Chile (128,21) y Argentina (100,65), concentran casi toda la participación regional de alto efecto, mientras que el resto de los países no suman en conjunto un *Share* de 50. En África, Egipto, Sudáfrica y Nigeria aportan más del 50% de la producción científica de la región según *SciVal*, mientras que el resto se reparte entre 55 países. El *Share* total de África asciende a 317,19, liderado por Sudáfrica con un valor de 113,84, mientras que el resto se distribuye entre 50 países. En Asia-Pacífico, la concentración es aún más marcada por el liderazgo de China, que representa casi el 49% del total regional de publicaciones en *SciVal*, mientras que la otra mitad lo suman entre 58 países. En el *Nature Index*, China encabeza el *ranking* mundial con un *Share* de 33.554,82 y alberga a siete de las 10 primeras instituciones científicas del mundo, consolidando una posición destacada en la producción científica internacional de alto impacto.

A pesar de estas disparidades, muchos países del sur global, incluidos algunos con menor peso en la producción científica, muestran un impulso creciente en el ámbito de la innovación. Esto se refleja claramente en el *Global Innovation Tracker*, publicado por la Organización Mundial de la

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

14 El indicador *Share* es un recuento fraccionado que asigna una contribución proporcional a cada institución o país según el número de autores y afiliaciones por artículo. Para el cálculo del indicador, se considera que todos los autores han contribuido por igual al artículo. El valor máximo por artículo es 1.0. Para más información ver: [A brief guide to the Nature Index](#).

15 Los datos de *SciVal* miden el volumen total de publicaciones en el periodo 2019-2023. *Nature Index* cubre el periodo entre febrero de 2024 y enero de 2025. Aunque los criterios de clasificación regional utilizados no son estrictamente equivalentes, ambas fuentes ofrecen datos complementarios que permiten analizar la distribución y concentración de la producción científica a escala regional y global.

Propiedad Intelectual, y que ofrece un análisis detallado del estado de la innovación a escala global. Según su Índice Global de Innovación (GII) de 2024, que analiza 133 países, dos países del sur global figuran entre las primeras posiciones: Corea ocupa el sexto puesto del *ranking*, mientras que China se sitúa en la undécima posición. El informe advierte de que, en los últimos cinco años, países como Indonesia, Mauricio, Arabia Saudí, Qatar, Brasil y Pakistán han sido los que más han escalado posiciones en el GII. Además, destacan 19 economías que superan las expectativas en innovación en relación con su nivel de desarrollo, entre las cuales la India, Moldavia y Vietnam encabezan este grupo, manteniéndose como líderes durante 14 años consecutivos (Dutta *et al.*, 2024). La presencia científica y tecnológica del sur global es todavía mayor de lo que reflejan los datos de los centros por países, debido a que la presencia de investigadores oriundos del sur global en centros de innovación de los países del norte es mucho mayor que a la inversa.

Como resultado de este nuevo escenario, los países del sur global están emergiendo como socios estratégicos para Europa en los ámbitos de la ciencia y la tecnología. Existe un creciente reconocimiento por parte de los actores europeos de los beneficios de asociarse con países del sur global en áreas en las que tradicionalmente se ha favorecido la colaboración con las potencias científicas y tecnológicas tradicionales. Entre 1972 y 2024, España, Italia, Polonia y la UE¹⁶ han suscrito un total de 60 acuerdos de cooperación científica y tecnológica (Figura 7)¹⁷ con los 10 países del G20 pertenecientes al sur global, excluyendo Rusia.¹⁸

Los datos apuntan a que se trata de una dinámica en desarrollo que, probablemente, se fortalecerá en el futuro cercano. Mientras que en toda la década de 2010 se concluyeron 13 acuerdos, en tan sólo los cuatro primeros años de la década de 2020 ya se han firmado 11.

España destaca como el actor más activo en aprovechar este potencial de asociación con los países del Sur global, liderando la firma de acuerdos de cooperación científica y tecnológica, con un total de 22. Le siguen la UE (16) e Italia (15) y más atrás Polonia (7). El mayor dinamismo en esta tendencia al alza se observa particularmente en España y la UE. Al comparar el trienio anterior (2017-2019) y el posterior (2022-2024) a la pandemia del COVID-19, se constata un incremento muy significativo en el número de acuerdos alcanzados: entre 2017 y 2019 tanto España como

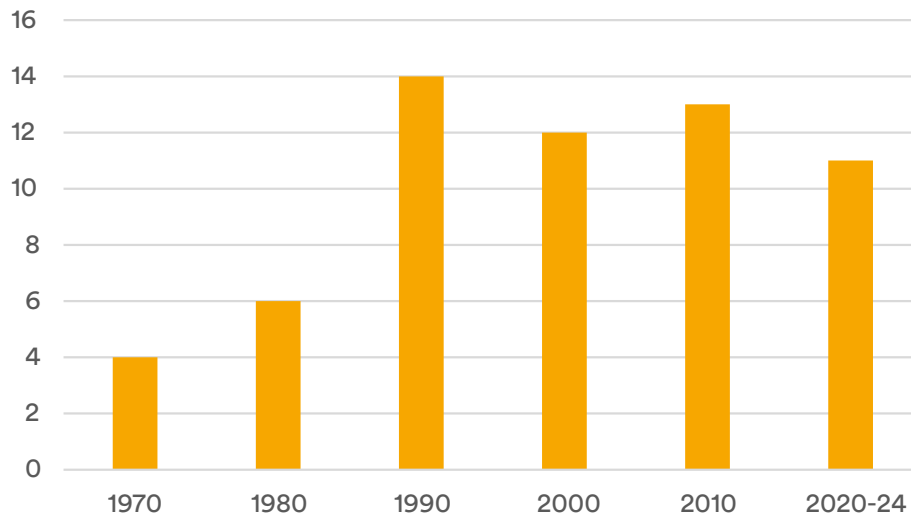
16 Siendo España el principal destinatario de este informe, Italia y Polonia

17 En esta base de datos se han incluido únicamente instrumentos formales de cooperación bilateral intergubernamental que expresan un compromiso explícito en materia de ciencia y tecnología. Esto abarca memorandos de entendimiento, cartas de intención y convenios marco. En el caso de la UE, se consideran acuerdos bilaterales de cooperación científica y tecnológica, acuerdos de implementación con agencias nacionales.

18 Número total de acuerdos concluidos por España, Italia, Polonia y la UE con países del G20 pertenecientes al sur global, excluyendo a Rusia. Se incluyen Arabia Saudí, Argentina, Brasil, China, la India, Indonesia, México, República de Corea y Sudáfrica. La información procede de fuentes oficiales de los ministerios y otros órganos oficiales de los países analizados, y ha sido completada con datos recogidos en prensa.

la UE suscribieron cada una un acuerdo, mientras que en el trienio 2022-2024 España suscribió cinco y la UE tres.

Figura 7. Acuerdos suscritos entre España, Italia, Polonia y la UE y países destacados del Sur global (por década, hasta 2024) en el ámbito científico-tecnológico



Número total de acuerdos en ciencia y tecnología concluidos entre España, Italia, Polonia y la UE con países del G20 pertenecientes al sur global, excluyendo a Rusia. Los datos hacen referencia a las firmas de acuerdos, independientemente de su periodo de vigencia.

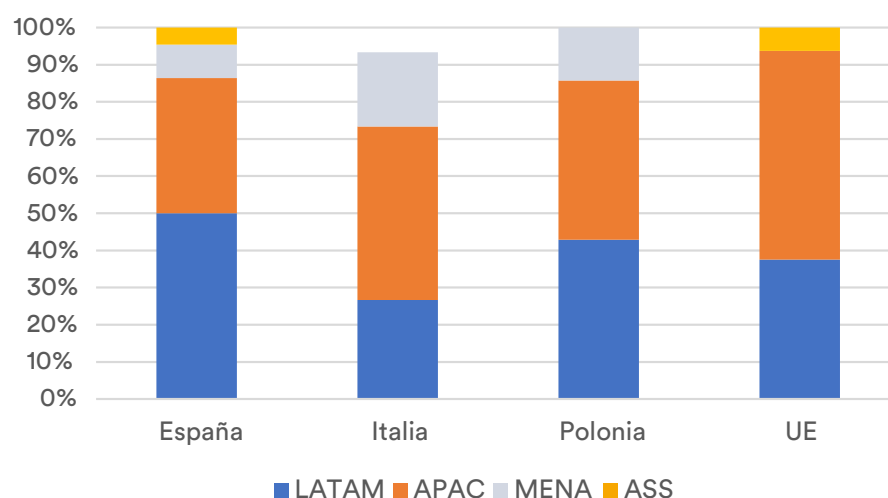
Fuentes oficiales y datos recogidos en prensa.

Además, hay que tener en cuenta que la naturaleza de estos acuerdos ha variado a lo largo de las décadas. Los acuerdos más antiguos tendían a ser acuerdos de cooperación científica y técnica, que sentaban las bases de una cooperación al desarrollo generalmente vertical. Por el contrario, los acuerdos de cooperación científica y tecnológica más recientes tienen un carácter mucho más horizontal. Así lo ilustran los suscritos por España y la UE en el trienio 2022-2024.¹⁹

¹⁹ Los cinco acuerdos en ciencia y tecnología suscritos por España entre 2022 y 2024 son: Acuerdo para impulsar la cooperación entre Argentina y España en proyectos bilaterales de desarrollo e innovación tecnológica, especialmente en áreas estratégicas como la salud, el medioambiente y el cambio climático, la transición energética, la alimentación, los nuevos recursos para la industria 4.0 y la sostenibilidad (con Argentina, marzo de 2022); Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República Argentina, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de la República Argentina, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial del Reino de España (Argentina, junio de 2022); Carta de Intenciones en Ciencia, Tecnología e Innovación (con Brasil, 2023); Memorando de Entendimiento (MdE) entre el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Reino de España y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República Federativa (con Brasil, 2024); Memorando de Entendimiento (MoU) para promover la ejecución de actividades conjuntas de investigación, así como la participación de personal científico y técnico en proyectos de investigación nacionales de alto impacto (con China, 2024). Fuentes oficiales ([Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación](#)) y datos recogidos en prensa. Los tres acuerdos en ciencia y tecnología suscritos por la UE entre 2022 y 2024 son: Acuerdo Administrativo para el periodo 2021-2024 con el fin de establecer un Mecanismo de Cofinanciación que apoye proyectos de investigación colaborativa en el marco de las dos iniciativas emblemáticas acordadas: Alimentación, Agricultura y Biotecnología (FAB) y Cambio Climático y Biodiversidad (CCB) (China, 2022); Memorando de Entendimiento sobre semiconductores (India, 2023); Acuerdo de Asociación Digital (Corea, 2022). Fuentes oficiales y datos recogidos en prensa.

No resulta sorprendente que España sea el actor que más decididamente ha apostado por América Latina, región con la que ha firmado el 50% de sus acuerdos (Figura 8). En cambio, tanto la UE como Italia han orientado su cooperación en materia de ciencia y tecnología hacia Asia-Pacífico, con un 56% y un 46% de sus acuerdos respectivamente. Polonia, por su parte, muestra una distribución equilibrada, con un 43% de sus acuerdos dirigidos tanto hacia América Latina como a Asia-Pacífico.

Figura 8. Distribución geográfica del total de acuerdos de ciencia y tecnología suscritos por España, Italia, Polonia y la UE con 10 países destacados del sur global



LATAM (América Latina: Argentina, México, Brasil), APAC (Asia-Pacífico: China, Corea del Sur, India, Indonesia), MENA (Oriente Medio y Norte de África: Arabia Saudí y Egipto) y ASS (África Subsahariana: Sudáfrica). Los datos hacen referencia a las firmas de acuerdos, independientemente de su periodo de vigencia.
Fuentes oficiales y datos recogidos en prensa.

3.5. Cooperación en seguridad y defensa

Esta relación más estratégica entre actores europeos y países del sur global también se ha traducido en un aumento de la cooperación en los ámbitos de seguridad y defensa. Esto se ve reflejado en el creciente número de acuerdos concluidos con los 10 países del G20 pertenecientes al sur global, excluyendo a Rusia.²⁰ Aunque esta dimensión comenzó a desarrollarse más tarde que la científico-tecnológica, a partir del año

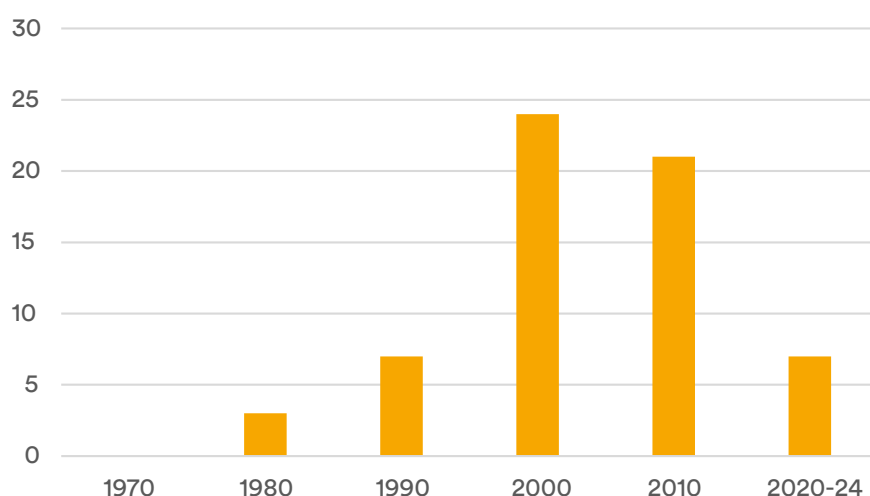
Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

²⁰ En esta base de datos se han incluido únicamente instrumentos formales de cooperación bilateral intergubernamental que expresan un compromiso explícito en materia de seguridad y defensa. Esto abarca memorandos de entendimiento, cartas de intención y convenios marco. En el caso de la UE, se consideran acuerdos bilaterales, acuerdos de implementación con agencias nacionales y acuerdos marco o específicos para la participación de terceros países en operaciones de gestión de crisis. Se han excluido los acuerdos generales de cooperación política.

2000 la de seguridad y defensa se ha consolidado como un área relevante de colaboración entre otras. Entre 1989 y 2024, España, Italia, Polonia y la UE han suscrito un total de 62 acuerdos en estas áreas, con una mayor concentración durante las dos décadas comprendidas entre 2000 y 2020, con 45 acuerdos (el 75% de todos los concluidos). En este ámbito, España vuelve a destacar como el actor más activo, con 24 acuerdos firmados, seguida de Italia (22), la UE (11) y Polonia (5).

Figura 9. Acuerdos suscritos entre España, Italia, Polonia y la UE y países destacados del sur global (por década, hasta 2024) en materia de seguridad y defensa



Número total de acuerdos en seguridad y defensa concluidos entre España, Italia, Polonia y la UE con países del G20 pertenecientes al Sur global, excluyendo a Rusia. Los datos hacen referencia a las firmas de acuerdos, independientemente de su periodo de vigencia.

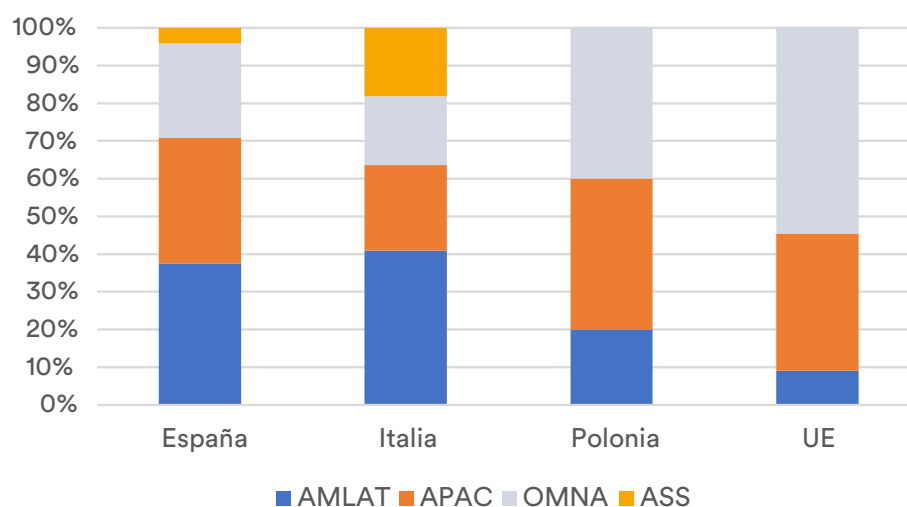
Fuentes oficiales y datos recogidos en prensa.

En materia de seguridad y defensa, Italia es el país que más apuesta por América Latina, con casi un 41% de sus acuerdos orientados hacia esta región. España también mantiene una preferencia por América Latina, con un 37,5% de sus acuerdos firmados con países latinoamericanos, aunque su enfoque es más equilibrado: un 33% de sus acuerdos son con Asia-Pacífico y un 25% con Oriente Medio y el norte de África. En cambio, la UE se inclina mayoritariamente hacia Oriente Medio y el norte de África, que concentra el 54% de sus acuerdos, seguida por Asia-Pacífico con un 36%. Polonia, por su parte, se ha orientado por igual a Asia-Pacífico y a Oriente Medio y el norte de África, con un 40% de sus acuerdos suscritos con cada región, y, al igual que la UE, ha mirado menos hacia América Latina.

**Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global**

**Elcano
Policy Paper**

Figura 10. Distribución geográfica del total de acuerdos en materia de seguridad y defensa suscritos por España, Italia, Polonia y la UE con 10 países destacados del sur global



AMLAT (América Latina: Argentina, México, Brasil), APAC (Asia-Pacífico: China, Corea del Sur, India, Indonesia), OMNA (Oriente Medio y Norte de África: Arabia Saudí y Egipto) y ASS (África Subsahariana: Sudáfrica).

Fuentes oficiales y datos recogidos en prensa.

La relación de los actores europeos con sus socios del sur global en materia de seguridad y defensa no se limita al ámbito bilateral. Dada la creciente relevancia del sur global en múltiples dimensiones del sistema internacional, la interacción en el marco de las Naciones Unidas adquiere una importancia cada vez mayor. En la Asamblea General, su peso es decisivo: 153 de los 193 Estados miembros (casi el 80%) pertenecen al sur global, lo que hace imprescindible su apoyo para aprobar cualquier iniciativa. Además, el sur global no actúa como un bloque geopolítico homogéneo, lo que presenta importantes oportunidades de cooperación política en los espacios multilaterales.

Valgan de ejemplo las resoluciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas de las dos guerras en activo más relevantes para España, la guerra ruso-ucraniana y la guerra en Gaza. En el primer caso, los Estados miembros de la UE actuaron como un bloque geopolítico, mientras que los países del sur global estuvieron mucho más divididos. Al analizar el patrón de voto entre los nueve miembros del G20 que forman parte del sur global y que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad²¹ sobre las resoluciones votadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Ucrania desde febrero de 2022 hasta febrero de 2025²² (10 en total), vemos que el porcentaje medio de coincidencia del voto de dichos países en estas 10 resoluciones es del 69% frente a la

Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global

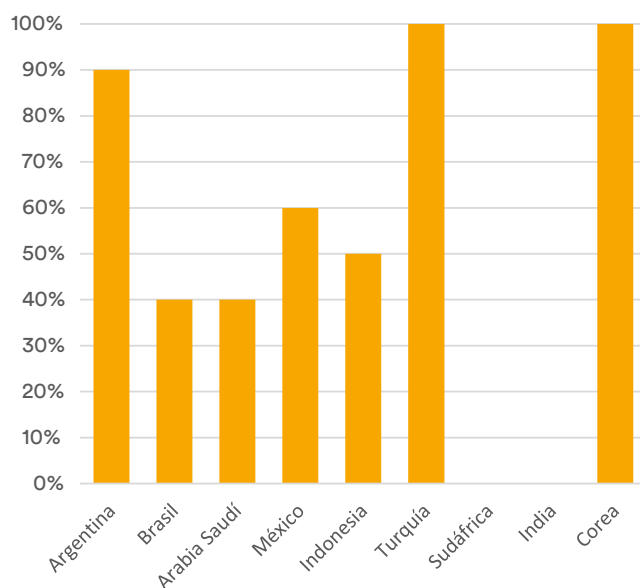
Elcano Policy Paper

²¹ Estos países son: Arabia Saudí, Argentina, Brasil, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Turquía y Sudáfrica

²² Acceso a los datos el 26 de marzo de 2025.

unanimidad mostrada por los Estados miembros de la UE.²³ De hecho, las coincidencias en el signo de voto (Figura 11) de estos nueve países del sur global, en estas resoluciones, con el de los miembros de la UE (53%)²⁴ es sólo 15 puntos porcentuales menor que con el resto de los países del sur global analizados. Y tres de ellos, Argentina, Corea del Sur y Turquía, tuvieron un porcentaje de coincidencia de voto mucho más alto con los europeos (respectivamente 90%, 100% y 100%) que con los otros países del sur global analizados.

Figura 11. Coincidencia de España con países destacados del sur global en las votaciones sobre Ucrania (Feb. 2022- Feb. 2025, en % de coincidencia)



Cálculos propios con base en las votaciones de estos países en las resoluciones 77/229, 78/221, 78/316, 79/184, ES-11/1, ES-11/2, ES-11/4, ES-11/5, ES-11/6 y ES-11/7.

Fuente: UN Digital Library. Acceso a los datos el 26 de marzo de 2025

La búsqueda de aliados diplomáticos en el sur global también es de gran relevancia desde la óptica española en cuestiones sobre las que la UE no actúa como un ente geopolítico tan homogéneo y las autoridades españolas mantienen posiciones más próximas a las de algunos países del sur global que a las de sus aliados europeos. En las 21 resoluciones tratadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Palestina entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024, España tuvo una coincidencia en votos del 90% con siete de los nueve países del sur global analizados, alcanzando incluso un 100% de coincidencia con México (Figura 12). Sin embargo, con los cuatro socios europeos analizados, sólo

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

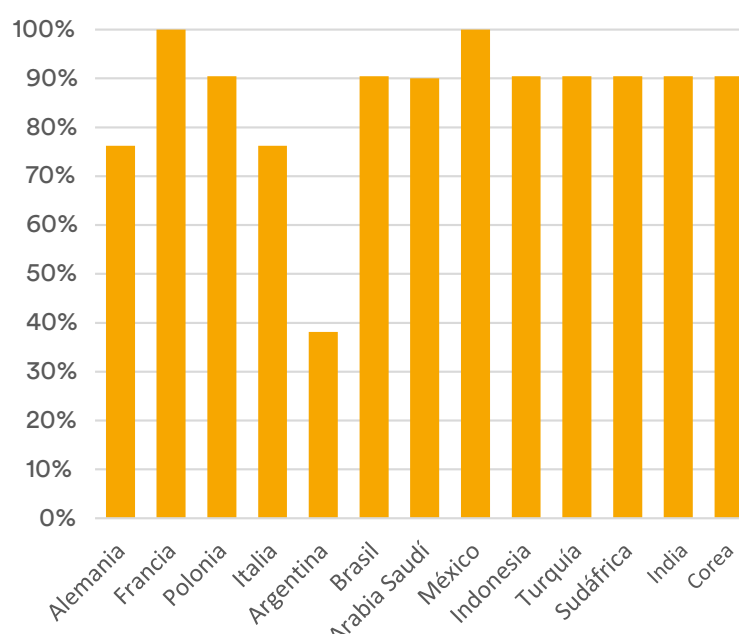
²³ Cálculos propios con base en las resoluciones: 77/229, 78/221, 78/316, 79/184, ES-11/1, ES-11/2, ES-11/4, ES-11/5, ES-11/6, ES-11/7. Ver: <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>

²⁴ Se utilizan dos indicadores para medir el alineamiento entre países: el porcentaje de coincidencia, que refleja la proporción de pares de países que votaron igual que la mayoría en una resolución, y el porcentaje de probabilidad de coincidencia, que expresa ese mismo valor como probabilidad media de coincidencia entre dos países de un mismo grupo.

coincidió plenamente con Francia y en un 90% con Polonia, mientras que la coincidencia con Alemania e Italia fue del 76%.²⁵

Estos datos reflejan, por una parte, que la defensa de un orden internacional basado en reglas y de los derechos humanos no es, ni mucho menos, patrimonio exclusivo ni de Europa ni de los gobiernos democráticos. Y, por otra parte, que hay países con altísimos niveles de respeto a los derechos humanos, tanto dentro de sus fronteras como en su política exterior que, sin embargo, pueden caer en flagrantes contradicciones y dobles raseros. Además, el posicionamiento de los países europeos y del sur global no responde necesariamente a una lógica de bloques, sino que se mueve en un marco mucho más fluido, influido en muchas ocasiones por cambios políticos domésticos. Valga de ejemplo el caso de Argentina, con la que España apenas tuvo un 38% de coincidencia, pero con un cambio claro entre 2023, cuando el voto de ambos países coincidió en ocho de las nueve resoluciones votadas ese año, y 2024, con el 0% de coincidencia, tras la llegada al poder de Javier Milei.²⁶

Figura 12. Coincidencia de España con países destacados europeos y del sur global en las votaciones sobre Palestina (Dic. 2023 – Dic. 2024, en %)



Cálculos propios con base en las votaciones de estos países en las resoluciones 78/73, 78/74, 78/75, 78/76, 78/78, 78/170, 78/192, 10/21, 10/22, 79/81, 79/82, 79/88, 79/89, 79/91, 79/229, 79/163, 79/232, 10/23, 10/24, ES-10/25, ES-10/26.

Fuente: Compilation of UN Resolutions and Decisions on the Question of Palestine Adopted in 2023 and 2024.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

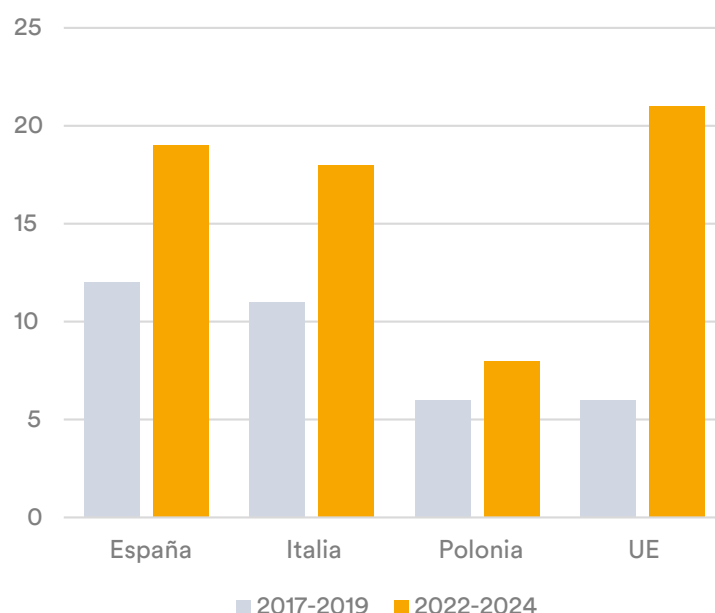
²⁵ Estas 21 resoluciones son: 78/73, 78/74, 78/75, 78/76, 78/78, 78/170, 78/192, 10/21, 10/22, 79/81, 79/82, 79/88, 79/89, 79/91, 79/229, 79/163, 79/232, 10/23, 10/24, ES-10/25, ES-10/26.

²⁶ Cálculos propios con base en datos recogidos en la *Compilation of UN Resolutions and Decisions on the Question of Palestine Adopted in 2023 and 2024*. Ver: <https://www.un.org/unispal/document/2023compilation-of-unresolutions-add45-20feb2024/> y <https://www.un.org/unispal/document/compilation-of-un-resolutions-and-decisions-on-question-of-palestine-adopted-in-2024-dpr-publication-a-ac-183-l-2-add-46/>

3.6. Visitas oficiales

Esta mayor colaboración entre actores europeos y los miembros del sur global que forman parte del G20, salvo Rusia, se ve también reflejada en un importante flujo de visitas bilaterales, que también evidencian las prioridades regionales de los diferentes actores. Si nos fijamos en la Figura 9, parece evidente que, tras la pandemia, tanto España como Italia, la UE y, en menor medida Polonia, han aumentado su apuesta diplomática por estos países, con un aumento significativo del envío de delegaciones de alto nivel. El caso de la UE es particularmente llamativo, pasando de seis visitas en el periodo 2017-2019 a 21 en el 2021-2024.

Figura 13. Número de visitas de alto nivel realizadas por España, Italia, Polonia y la UE a países destacados del sur global



Fuentes oficiales y datos recogidos en prensa.

Al dividir por regiones las visitas de alto nivel de España, Italia, Polonia y la UE con origen o destino estos 10 países del sur global durante la última década (2015-2024), América Latina emerge como la región preferente para España (49% de visitas), mientras que para el resto de actores europeos este lugar lo ocupa Asia-Pacífico con, respectivamente, el 42% de visitas para Italia, el 51% para Polonia y el 45% para la UE.²⁷

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

²⁷ Datos procedentes de fuentes de los ministerios y otros órganos oficiales de los países analizados y completados con información recogida en medios. La categorización regional es la siguiente: América Latina incluye Argentina, México, Brasil; Asia-Pacífico a China, Corea del Sur, India e Indonesia; Oriente Medio y norte de África a Arabia Saudí y Egipto; y África Subsahariana a Sudáfrica.

Conclusiones

El creciente protagonismo del sur global es una tendencia estructural dentro del sistema internacional, lo que nos obliga a redefinir nuestras relaciones con estos países para alcanzar muchos de nuestros objetivos en la arena internacional, especialmente en un contexto tan convulso como el actual. España y la UE deberían adoptar un enfoque más ambicioso, coherente y estratégico hacia estos actores, para lo que se presentan una serie de recomendaciones:

- 1. Abandonar la idea del sur global como bloque homogéneo.** La diversidad y constante evolución del sur global requiere respuestas diferenciadas. Aunque algunos actores utilicen una narrativa de oposición a Occidente, lo cierto es que existen múltiples alineamientos posibles, en intereses comunes y también en términos de valores. La reciente evolución de posiciones en foros internacionales como las Naciones Unidas ilustra esta diversidad y volatilidad y, al mismo tiempo, abre espacios para nuevas formas de diálogo y cooperación.
- 2. Rechazar los estereotipos y el frentismo ideológico.** Los países del sur suponen un porcentaje significativo de las democracias del mundo (más del 50% de los países identificados como libres por *Freedom House*). Además, como evidencia la Declaración de Bandung (1955), desde los orígenes de su movilización coordinada como actores políticos dentro de la comunidad internacional, las democracias no tienen el monopolio de la defensa de valores como el respeto de los derechos humanos fundamentales, la identificación de las Naciones Unidas como el espacio legítimo del concierto internacional, la no injerencia en asuntos internos de los países, la integridad territorial, y el respeto a la justicia y a las obligaciones internacionales.
- 3. Evitar aproximaciones geográficas rígidas.** Abordar el sur global exclusivamente desde bloques regionales tradicionales (África Subsahariana, América Latina, etc.) resulta insuficiente en un contexto marcado por la reglobalización y la diversificación de alianzas. Es necesario construir estrategias adaptativas, sensibles a las dinámicas específicas de cada país y región, así como a sus trayectorias políticas, sociales y económicas.
- 4. Superar una visión reduccionista basada en la cooperación al desarrollo.** Es indispensable que nuestras relaciones con el sur global se sigan reforzando más allá del marco tradicional de la ayuda oficial al desarrollo. Debe potenciarse la incorporación de

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

dimensiones estratégicas, tecnológicas, económicas y políticas, reconociendo que muchos países del sur ya no pueden ni desean ser tratados exclusivamente como receptores de ayuda. La relación debe sustentarse en intereses compartidos y en el reconocimiento de un nuevo equilibrio internacional.²⁸

- 5. Avanzar hacia una gobernanza más coherente y coordinada.** En este sentido, la actual fragmentación institucional limita nuestra capacidad de respuesta y de proyección. Es crucial mejorar la coordinación interministerial (entre cooperación, comercio, clima, finanzas, etc.) y entre los distintos niveles de la administración (subnacional, nacional y europeo). Se requiere una arquitectura más integrada y eficaz que permita articular una visión común de las relaciones con el sur global.
- 6. Reforzar el diálogo político directo.** Para los Estados miembros de la UE, como España, es fundamental mantener o establecer canales de diálogo de alto nivel político con los principales países del sur global, haciendo este diálogo político coherente y consistente con el que se mantiene desde la UE.
- 7. Aprovechar el potencial del sistema multilateral.** Las Naciones Unidas, particularmente, aunque también otras plataformas multilaterales siguen siendo espacios fundamentales para la articulación de relaciones con el sur global. España y la UE deben continuar reforzando su protagonismo en estos foros, impulsando una agenda transformadora y multilateralista que refleje los intereses y valores compartidos con esos países. Un buen ejemplo, en este sentido, es que España se postulara para acoger la Cuarta Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo.
- 8. Reconocer y potenciar los avances recientes.** España ha demostrado voluntad de avanzar en esta dirección, como lo prueban el número creciente de acuerdos firmados y la intensificación del contacto institucional en los últimos años. Este impulso debe consolidarse en una estrategia integral, sin perder el foco en América Latina, pero ampliando la mirada a otras regiones y países clave.

En suma, una reconfiguración real de nuestras relaciones con el sur global pasa por reconocer su diversidad, abandonar visiones paternalistas y construir vínculos que respondan a los desafíos globales desde la corresponsabilidad, el respeto mutuo y la cooperación estratégica.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

²⁸ Véanse análisis recientes sobre financiación del desarrollo y sobre el futuro de la ayuda en Olivé y Santillán O'Shea (2025) y Olivé (2025), respectivamente.

Bibliografía

- Baumann, M-O.; A. Novoselova; J. Surasky y P. Schönrock (2024), “The Group of 77 and Global Dialogue in the United Nations General Assembly”, *IDOS Discussion Paper 13/2024*, German Institute of Development and Sustainability (IDOS). https://www.idos-research.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/discussion_paper/2024/DP_13.2024.pdf
- Clarivate, Web of Science Platform. <https://clarivate.com/academia-government/scientific-and-academic-research/research-discovery-and-referencing/web-of-science/>
- Comisión Europea, Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, Consulta de la base de datos de tratados y acuerdos. <https://www.consilium.europa.eu/es/documents/treaties-agreements/?Title=trade&DateType=signature&DateFrom=1970%2F01%2F01&DateTo=2025%2F03%2F27&Lang=en&SortOrder=OSF&DoSearch=true>
- Documento final de la Tercera Cumbre del Sur, Kampala, enero de 2024. https://www.g77.org/doc/3southsummit_outcome.htm
- Dutta, S., Lanvin, B., Rivera León, L. y Wunsch-Vincent, S., Global Innovation Index 2024 Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship, 17th edition, World Intellectual Property Organization, https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/assets/67729/2000%20Global%20Innovation%20Index%202024_WEB3lite.pdf
- Garcimartín, C. (2025), “Recursos domésticos y cooperación fiscal internacional” en Olivie, I. y M. Santillán O’Shea (coords.), *Renovar el compromiso, redefinir las soluciones. Propuestas para la posición española en la agenda de financiación del desarrollo*, Elcano Policy Paper, Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2025/04/policy-paper-propuestas-para-la-posicion-espanyola-en-la-agenda-de-financiacion-del-desarrollo.pdf>
- Grovogui, S. (2011), “A revolution nonetheless: the Global South in international relations” *The Global South* 5(1): 175-190. https://www.researchgate.net/publication/236826873_A_Revolution_Nonetheless_The_Global_South_in_International_Relations
- Klob, S. T. (2017), “The Global South as Subversive Practice: Challenges and Potentials of a Heuristic Concept”, *The Global South* 11(2): 1-17. https://www.researchgate.net/publication/325434901_The_Global_South_as_Subversive_Practice_Challenges_and_Potentials_of_a_Heuristic_Concept
- Lin, J. Y., y Rosenblatt, D. (2012). Shifting patterns of economic growth and rethinking development. *Journal of Economic Policy Reform*, 15(3), 171–194. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.700565>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Fichas país o territorio. <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Paginas/Ficha.aspx>
- Montagnes, I. (1997), “Education for Publishing: the Needs of the GlobalSouth”, *Journal of Scholarly Publishing* 28(4): 246-256.
- Naciones Unidas, Biblioteca Digital. <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

- Naciones Unidas, Documentación del sistema de las Naciones Unidas. <https://public.flourish.studio/story/2786612/>
- Naciones Unidas, La Cuestión de Palestina, Resoluciones y Decisiones de la ONU sobre la Cuestión de Palestina adoptadas en 2023. <https://www.un.org/unispal/document/2023compilation-of-unresolutions-add45-20feb2024/>
- Naciones Unidas, La Cuestión de Palestina, Resoluciones y Decisiones de la ONU sobre la Cuestión de Palestina adoptadas en 2024. <https://www.un.org/unispal/document/compilation-of-un-resolutions-and-decisions-on-question-of-palestine-adopted-in-2024-dpr-publication-a-ac-183-l-2-add-46/>
- Naciones Unidas, Mantenimiento de la paz. <https://peacekeeping.un.org/en/Naciones Unidas, Mantenimiento de la paz, Contribuyentes de tropas y policías. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>
- OCDE (2025), ODA in 2023, by members of the Development Assistance Committee. <https://public.flourish.studio/story/2786612/>
- OCDE-DAC, ODA. https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1
- Oliví, I. (2025), “¿El fin de la ayuda al desarrollo?”, *ARI* 48/2025, Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2025/03/ari49-2025-olivie-el-fin-de-la-ayuda-al-desarrollo.pdf>
- Oliví, I.; M. Santillán O’Shea (coords.) (2025), “Renovar el compromiso, redefinir las soluciones. Propuestas para la posición española en la agenda de financiación del desarrollo”, *Elcano Policy Paper*, abril, Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/propuestas-para-la-posicion-espanyola-en-la-agenda-de-financiacion-del-desarrollo/>
- Oliví, I; M. Santillán O’Shea y D. Fattibene (2024), “Third ETTG Annual Dialogue on the EU and Global Development”, *ETTg Policy Brief* 1/2024, European Think Tanks Group (ETTg). https://ettg.eu/wp-content/uploads/2024/09/240617_ETTG-Annual-Dialogue-BOLD-TEXT-1.pdf
- Paul, SS y JA Paul (1995), “The World Bank, Pensions, and Income (in) Security in the Global South”, *International Journal of Health Services*, 25(4): 697-725
- Real Instituto Elcano, Índice de Presencia Global 2023. <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es?years=2023>
- Schneider, N. (2017), “Between Promise and Skepticism: The Global South and Our Role as Engaged Intellectuals” *The Global South* 11(2): 18-38. https://www.researchgate.net/publication/325436885_Between_Promise_and_Skepticism_The_Global_South_and_Our_Role_as_Engaged_Intellectuals
- Sparke, M. (2007), “Everywhere but Always Somewhere: Critical Geographies of the Global South” *The Global South* 1(1): 117-126. https://www.researchgate.net/publication/250181246_Everywhere_But_Always_Somewhere_Critical_Geographies_of_the_Global_South

Autores

Iliana Olivie, investigadora principal, Real Instituto Elcano

Mario Esteban, investigador principal, Real Instituto Elcano

Cristina de Esperanza, ayudante de investigación (Región Indo-Pacífico), Real Instituto Elcano

Lucía Fernández, ayudante de investigación, Real Instituto Elcano

Cita recomendada

Olivie, O., Esteban, M., Esperanza, C. de y L. Fernández (2025), “Hacia una reconfiguración de las relaciones con el sur global”, *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano.

Hacia una
reconfiguración
de las relaciones
con el sur global

Elcano
Policy Paper

Patronato

	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA
	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA



Socios protectores



Socios colaboradores



Real Instituto Elcano
Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org

