

Capítulo séptimo

América Latina en un sistema internacional en cambio: implicaciones geoestratégicas para los EE. UU. y la UE¹

Gustavo Palomares

Resumen

Este documento analiza el papel estratégico de América Latina (AL) en el contexto de un sistema internacional en transformación marcado por la rivalidad entre potencias globales y el debilitamiento del orden liberal. Se describe un regionalismo latinoamericano en redefinición, influido por cambios políticos internos, la reconfiguración de alianzas internacionales y el creciente protagonismo de actores como China. La Administración Trump adopta una política de seguridad hemisférica más agresiva que incluye la militarización de la lucha contra el narcotráfico y una redefinición del papel de AL en la seguridad nacional estadounidense. Por su parte, la Unión Europea intenta recuperar influencia en la región mediante acuerdos como el firmado con el Mercosur, aunque ha perdido terreno frente a China. A pesar de los esfuerzos, AL sigue teniendo una presencia marginal en los marcos estratégicos europeos como la autonomía estratégica y la brújula estratégica. Se

¹ Este artículo forma parte del Cuaderno de Estrategia del IEEE que lleva por título *América Latina en el de cambio de régimen internacional: seguridad y defensa hemisférica* que se encuentra *En Prensa*. © Gustavo Palomares Lerma - IEEE 2025. Todos los derechos reservados.

concluye destacando la necesidad de una redefinición profunda del papel de América Latina en la geoestrategia occidental en un contexto de creciente competencia y desorden global.

Palabras clave

Regionalismo, Geoestrategia, Autonomía estratégica, China, Trump.

Latin America in a changing international system: geostrategic implications for the US and the EU

Abstract

This document analyzes the strategic role of Latin America (LA) within a transforming international system marked by global power rivalries and the decline of the liberal order. The author describes a redefined Latin American regionalism, shaped by internal political changes, the reshaping of international alliances, and the growing influence of actors like China. The Trump administration adopted a more aggressive hemispheric security policy, militarizing the fight against drug trafficking and reinterpreting LA's role in US national security. Meanwhile, the European Union attempts to regain influence through agreements such as the one with Mercosur, although it has lost ground to China. Despite efforts, LA remains marginal in EU strategic frameworks like strategic autonomy and the strategic compass. The text concludes by emphasizing the need to deeply redefine Latin America's role in Western geostrategy amid rising global disorder and competition.

Keywords

Regionalism, Geostrategy, Strategic autonomy, China, Trump.

Introducción: un regionalismo en definición

Las transformaciones significativas en América Latina, en especial a lo largo del pasado año —de forma muy especial en los últimos meses— tanto con cambio de Gobiernos y nuevos equilibrios políticos internos como con nuevos acuerdos y modificaciones dentro de los distintos espacios de integración, encontrarán definición a lo largo de los próximos meses y afectarán a la estructura, equilibrio y dinámicas de un regionalismo que en este momento se encuentra en definición.

La transformación actual y los cambios en países como Venezuela y Argentina, la hoja de ruta de Gobiernos como los de Colombia y Brasil, y las consultas electorales a lo largo de este año en Bolivia, Ecuador, Chile y Honduras; todas estas cuestiones pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, así como un cambio en las prioridades, estrategias y dinámicas continentales. Todas estas transformaciones hemisféricas en una región determinante en las transformaciones del orden internacional actual.

La nueva doctrina de la administración Trump con América Latina, de diplomacia de «muro» vinculada a los objetivos nacionales de seguridad nacional, de gran repercusión política y estratégica, así como otros actores nuevos de gran peso económico e inversor, como es el caso de China, suponen también cambios continentales significativos y nuevos equilibrios que se irán conformando de forma progresiva en la región a la hora de perfilar el equilibrio entre nuevos y viejos objetivos para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos globales dentro de una apuesta colectiva.

Este año 2025 será definitorio de algunos de esos nuevos procesos y equilibrios que afectarán a la geometría y estructura de las dinámicas internas e internacionales políticas, económicas y comerciales continentales, pero también al peso de otros nuevos actores que entran con fuerza en la región, como es el caso de China y de otros socios asiáticos, así como la respuesta de otros actores históricos, como Estados Unidos y la Unión Europea, ante estas nuevas realidades.

Con toda probabilidad, a tenor de estos procesos transformadores, en estos meses se está asistiendo a un cierre de ciclo interno y a la definición de un nuevo tipo de «regionalismo» que en este momento originario es difícil de calificar, lo que conlleva una nueva definición del equilibrio histórico interno continental y

también del existente entre los distintos actores internacionales activos y determinantes en América Latina; todo ello, dentro de la discusión actual académica internacionalista respecto a la falta de orden y la estructura variable en el sistema internacional.

Es interesante señalar cómo es probable que se esté asistiendo en estos meses —desde 2022 y 2023, con las llegadas de Petro y Lula— a lo que supone otro paso transformador de la fase actual que distintas consideraciones han definido como de regionalismo «posliberal», en algunos casos, o «poshegemónico» en otros². La superación de ese periodo histórico que vino caracterizado por el surgimiento de iniciativas que, como el ALBA y la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), partían de presupuestos y visiones diferentes del periodo neoliberal «abierto» respecto a la integración regional³.

Las dinámicas de cambio señaladas en este nuevo «regionalismo» en definición, sobre todo la nueva configuración estratégica de Estados Unidos en el continente.

El cierre de este tratado de libre comercio del Mercosur con la UE en diciembre del pasado año, después de casi veinte años, producirá una modificación en las relaciones globales al incorporar a este bloque de países —el más importante para los intereses económicos y comerciales continentales de la Unión— al conjunto de preferencias europeas con el que ya cuentan Chile, Colombia, Ecuador o Perú. El cierre de las negociaciones era para la UE una condición fundamental para llevar a cabo el «Programa indicativo plurianual 2014-2023 para la cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo» y uno de los puntos centrales de su acción exterior en la Agenda 2020-2030⁴.

² Para ver una aproximación a las diferentes perspectivas de la integración continental, así como del «regionalismo» y sus distintas interpretaciones y fases en América Latina, véase: Palomares Lerma, G. (2009). *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Madrid, TECNOS (capítulos ix y x); Palomares Lerma, G. (2015). Conceptos y teorías de la integración. En: Arenal, C. del y Sanahuja, J. A. (coords.). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid, TECNOS. pp. 329-357.

³ En este sentido, véase: Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (coords.). (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB; Altmann Borbón, J. (ed.). (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?*. Buenos Aires, Teseo/FLACSO.

⁴ Para consultar el «programa indicativo plurianual 2014-2023 para la cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE», véase: http://eeas.europa.eu/lac/docs/141105-visibility-event_es.pdf). Sobre la agenda de la UE: Grupo de Reflexión sobre el hori-

1 América Latina ante el actual desorden global

La preocupación en toda América Latina por la llegada de Trump (Palomares, 2025) entra de lleno en el tema central del actual debate mundial referido al fin del viejo orden internacional y las dudas razonables, en este crucial momento de conflictos abiertos e inmersos en una inevitable configuración de la seguridad colectiva europea —derivada del acuerdo de paz para Ucrania en fase de negociación entre EE. UU. y Rusia—, sobre la capacidad de adaptación por parte de Estados Unidos bajo la nueva administración. Será posible que el orden liberal imperante pueda sobrevivir —se pregunta Joseph Nye (2024 y 2017)— ante esta tendencia irremisible al caos en donde los Estados Unidos de Trump no pueden, ni ambicionan, poner orden de forma generalizada y el único orden que plantean es un orden impuesto unilateral fuera de los equilibrios históricos geoestratégicos, como es el caso de Europa y América Latina. Parece claro que se está viviendo en todos los espacios globales un enfrentamiento entre populismo y globalización (Palomares, 2025: 7; Russell Mead, 2017).⁵

En el debate abierto existe una coincidencia respecto a la falta de elementos reguladores dentro de un sistema internacional en recomposición, calificado por algunos autores como en «franco deterioro y en situación caótica» que debe organizarse de nuevo en «esferas regionales de influencia»⁶ en donde América Latina ocupa un lugar destacado.

Lejos de querer encajar en un orden internacional liderado por Occidente en retraimiento global progresivo, los líderes rusos y chinos consideraron que era necesario iniciar un proceso de sustitución progresiva del orden internacional actual y del pacto liberal que lo mantiene. Desde esta consideración, las democracias occidentales que son consideradas inevitables, pero en deca-

zonte 2020-2030 del Consejo Europeo y la Acción Exterior, véase: Palomares, G. y Arteaga, F. (2022). La UE y su acción exterior: agenda 2020-2030. *Política Exterior*. 136, pp. 90-103.

⁵ «Populism vs. Globalization. The 2024 presidential election was marked by populist surge in the United States, Europe, AL, and elsewhere marks the beginning of the end of the contemporary era globalization and that turbulence may follow in its wake, as happened after the end of an earlier period of globalization a century ago...».

⁶ Es interesante el análisis que realiza Henry Kissinger (2014) de las nuevas dinámicas globales y de interdependencia de un sistema internacional caótico que necesita reorganizar dentro de una especie de «regionalismo global» en donde Estados Unidos —incluso la nueva administración Trump— está obligado a encontrar acuerdos ordenadores.

dencia progresiva (según sus planteamientos), son una amenaza existencial para sus regímenes y sus ambiciones de futuro⁷. Ante esta nueva realidad, los países occidentales no se dieron cuenta de la profundidad de este desacuerdo que trae como consecuencia la búsqueda del liderazgo chino en la agenda global⁸, también en regiones en donde el peso de Estados Unidos es históricamente incontestable, como ocurre en América Latina. En los últimos diez años, el comercio de bienes entre China y ALC casi se ha duplicado, pasando de los 260 mil millones de dólares de 2013 a 495 mil millones en 2022. China es el segundo socio comercial de América Latina —por encima de la UE— y el primero para América del Sur, en particular para Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Entre 2023 y 2024, China sumó tratados de libre comercio con Ecuador y Nicaragua a los tres ya existentes en la región (Chile, Perú y Costa Rica) (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2024).

Ante esta situación de recomposición del orden global son muchas reflexiones que echan de menos los elementos ordenadores del orden westfaliano y del «Congreso de Viena» para plantear la necesidad de actores dispuestos a defender el *statu quo* global dentro de una visión principalmente regional. En todos estos casos, la pregunta obligada en el momento actual es sobre la «ficha» que ocupará América Latina dentro del «puzle» desordenado que supone el actual sistema internacional.

Señalan algunas posiciones, entre ellas la de Dominique Moisi (2014 y 2024), que no es necesario buscar la inspiración en

⁷ Esta visión por parte de la alianza sino-rusa sobre la necesaria sustitución del orden occidental (antes del conflicto en Ucrania) está disponible en: Kaczmarek, M. (2016). *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*. Routledge; para el momento actual, véase: Dripke, A., Nguyen, H. y Qaiser, J. (2024) *When China and Russia join forces: The Challenge for the Free World*. Diplomatic Council. Para hacer consultar sobre la alianza de conveniencia temporal frente a Occidente, véase: Kirchberger, S., Sinjen, S. y Wörmer, N. (2024). *Russia-China Relations: Emerging Alliance or Eternal Rivals?*, Springer. Sobre la búsqueda de un orden internacional alternativo liderado por China y lo que deberían aprender Estados Unidos y Occidente, se recomienda consultar: Economy, E. (2024). China's Alternative Order And What America Should Learn From It. *Foreign Affairs*. May-Jun; Medeiros, E. S. (2024). The Delusion of Peak China America Can't Wish Away Its Toughest Challenge *Foreign Affairs*. May-Jun. Algunas reflexiones sobre lo que China se juega en Ucrania, incluso en su predominio futuro, puede encontrarse en: Fix, L. y Kimmage, M. (2023). How China Could Save Putin's War in Ukraine. The Logic—and Consequences—of Chinese Military Support for Russia. *Foreign Affairs*. April.

⁸ La nueva «Guerra Fría» diferente a la anterior, el deseo decidido de liderazgo chino y su efecto en la agenda global (Nye, 2023).

una nueva conferencia de Viena como la de 1815 para asegurar la necesidad de nuevos equilibrios reguladores por la vía de acuerdos concretos entre distintos interlocutores, dependiendo de la región o el conflicto de que se trate. Puede ser con China, como ya señalaba Kissinger (2014) hace pocos años, incluso con América Latina, en donde ahora son competidores, o en otros escenarios y regiones, por ejemplo, en triangulación con China, India o la UE, según otros planteamientos, y con Rusia, en escenarios en donde las negociaciones ya se han producido y son inevitables, como en Siria. En este nuevo tiempo parece ineludible que el aliado en una región pueda ser el enemigo o el actor por contener en otra. De tal forma que China, rival económico y comercial en América Latina, es, a la vez, un aliado político y estratégico de primer orden en el cerco estadounidense al régimen de Maduro en Venezuela; de tal forma que China y Rusia pueden ser aliados y enemigos a la vez, según se trate. Lo que parece cierto ante la situación actual es que esta nueva arquitectura internacional requerirá mucha cintura y un buen *dribling* político y diplomático que no resista simplismos o lugares hechos y para el que no se sabe todavía si Trump, su secretario Marc Rubio y el grupo de generales reciclados puedan estar preparados.

Siguiendo otra línea de pensamiento referida a la aplicación de los modelos matemáticos a las relaciones internacionales tan en boga, algunos enfoques interpretan la llegada de Trump como otro elemento caótico del sistema en donde América Latina, por su proximidad y espacios de integración compartidos, puede sufrir —como ya lo está haciendo México con la *política de muro*— situaciones muy complicadas. Llegados al punto de aplicar la teoría del «caos creador» de la física cuántica al actual desorden del sistema internacional (Palomares Lerma, 2016 y 2017), según la cual un «atractor», como conjunto en el que todas las trayectorias cercanas convergen (llámese Estados Unidos), puede hacer que las dinámicas imprevisibles presentes en un espacio —pudiera ser América Latina— tiendan hacia el orden incluso si son perturbadas. En estas situaciones, la única posibilidad creadora capaz de superar la inestabilidad permanente del sistema viene del caos y de ese «atractor» internacional que pudiera ser Estados Unidos y sus equilibrios específicos por medio de una nueva estrategia de marcos bilaterales que pudieran suplir en parte la tentación aislacionista en esta franca retirada de Trump del incipiente multilateralismo de la administraciones de Obama y Biden con América Latina.

La amenaza de retirada de Estados Unidos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá coincide con avances significativos en el marco multilateral continental, sobre todo en el eje pacífico, y con cambios internos que se van consolidando en países como Argentina y Brasil. Los enfrentamientos regionales a causa de la deriva autoritaria de Venezuela; las próximas consultas electorales en Chile, Honduras, México o Colombia, así como las dudas respecto al nuevo papel de Cuba en sus relaciones continentales tras del cambio de postura en Washington pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental en donde la nueva administración estadounidense ocupa un lugar determinante para acelerar unos procesos o paralizar otros.

Todas estas transformaciones significativas en América Latina, tanto con cambio de Gobiernos y nuevos equilibrios políticos internos como nuevos acuerdos y modificaciones dentro de los distintos espacios de integración, encontrarán definición a lo largo de los próximos meses y afectarán a la estructura, equilibrio y dinámicas de regionalismo que en este momento se encuentra en definición. La nueva política continental por parte de la administración Trump se encuentra estos meses en definición —siguiendo el ritmo lento y en parte improvisado de la nueva administración—, pero condiciona de forma nuclear a esos nuevos procesos y equilibrios que afectarán a la geometría y estructura de las dinámicas internas e internacionales políticas, económicas y comerciales continentales. También al peso de otros nuevos actores que entran con fuerza en la región, como es el caso de China y de otros socios asiáticos, así como la respuesta de otros actores históricos como la Unión Europea ante estas nuevas realidades.

Puede decirse que la llegada de Trump ha producido el choque entre dos procesos en América Latina: el que se podría denominar síndrome de la *política de muro* —por la promesa de Trump para acabarlo en la frontera con México— y, por otro lado y de forma paralela, extenderlo vía relaciones diplomáticas a las «certificaciones» en la lucha antinarcóticos y control regional de la inmigración, renunciando al liderazgo estadounidense en la integración continental, económica, comercial, política y militar que otras administraciones demócratas y también republicanas buscaban con doctrinas como la Alianza para el Progreso, la Iniciativa de las Américas (1990), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Área de libre Comercio de las Américas (1994-2005),

por no hablar de la denominada «doctrina Kerry» (2013) durante la administración Obama (Best *et al.*, 2024). Todo ello conlleva una nueva definición del equilibrio histórico interno continental y también del existente entre los distintos actores determinantes en América Latina, en especial del nuevo papel de Estados Unidos. Lo anterior quedaría dentro de la discusión actual académica internacionalista respecto a la falta de orden y la estructura variable en el sistema internacional y de si los Estados Unidos de Trump tendrán la suficiente voluntad y habilidad para gestionar esa nueva responsabilidad global.

2 La política hemisférica de seguridad y defensa de Trump: AL como objetivo

Ciertos análisis señalaban la necesidad de prepararse ante el escenario muy previsible de la vuelta de Trump, marcado en el primer mandato por su retraimiento (Palomares Lerma y García Cantalapiedra, 2019; McKeever y Davies, 2019), pero que, de acuerdo con su programa electoral, podría jugar un papel muy activo con acciones significativas —en congruencia con su programa electoral presidencial— en las que América Latina ocupa un lugar destacado (Flechas, 2024; Gerbaud y Harrison, 2024).

La política de seguridad hemisférica de Trump como centro de su nueva proyección en el continente, desde reflexiones como la de Brian Winter (2024) o Will Freeman (2024), puede suponer la ruptura de una «*Benign Neglect*» histórica de la política estadounidense con América Latina, según la cual ha existido un descuido histórico de Estados Unidos con una falta de estrategia en temas fundamentales como el tráfico de estupefacientes, las presiones migratorias o el fortalecimiento de los grupos armados asociados al narcotráfico.

La preocupación por temas fronterizos, la expansión de China y el avance del autoritarismo en varios países latinoamericanos se encuentra en el centro de las inquietudes de Trump y de su equipo, en el que el peso de su secretario de Estado tiene una incidencia destacada, como cubano americano y buen conocedor de la región y sólida formación en cuestiones internacionales hemisféricas. Su primera visita a Centroamérica como uno de los primeros gestos en su región denota lo que parece ser un cambio de rumbo para frenar el peso de China en la región y un sentimiento antiestadounidense en el continente, que va más allá de países históricamente enfrentados a Washington —como son Venezuela,

Nicaragua, Cuba o Bolivia— y que se amplía a Gobiernos distantes ideológicamente como los actuales en Colombia, Brasil, Uruguay y Chile.

Todo parece indicar que la nueva administración republicana parece haber aprendido de algunos errores cometidos por Trump en su primer mandato que determinaron una distancia insalvable continental, entre ellos: la demora en nombrar embajadores en América Latina; su salida unilateral del Acuerdo Transpacífico y la congelación de todos los marcos multilaterales de relación, de forma especial NAFTA y ALCA, y la falta de avances en temas clave como los acuerdos de migración y asilo con los vecinos, por no hablar de esa «política de muro» con México o la vuelta a la histórica política de sanciones a Cuba. Además, su gestión no logró solucionar la crisis venezolana, sino que facilitó el encastillamiento de Nicolás Maduro y su deriva autoritaria. Bajo la administración Biden, parte de estas políticas fueron revertidas o modificadas: se levantaron algunas sanciones, se renegociaron aspectos fronterizos y, por último, se restablecieron medidas punitivas contra Venezuela tras el fracaso del Acuerdo de Barbados.

En este periodo corto de tiempo desde la toma de posesión del presidente Donald J. Trump, la administración ha lanzado una campaña en múltiples frentes para asegurar la frontera entre Estados Unidos y México, situando a los cárteles, las organizaciones criminales transnacionales y la inmigración ilegal como uno de los objetivos nucleares en su gestión.

La orden ejecutiva *Designating Cartels And Other Organizations As Foreign Terrorist Organizations And Specially Designated Global Terrorists*⁹ marca un cambio en las prioridades de seguridad nacional, ya que designa a los cárteles como amenazas terroristas y abre la posibilidad a la utilización de tropas específicas para llevar a cabo esta labor. El procedimiento legal para poner en marcha esta orden ejecutiva supone la extensión de algunas de las leyes patrióticas¹⁰ adoptadas con posterioridad a

⁹ Véase: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/>

¹⁰ La base legal que da cuerpo a la orden ejecutiva es la siguiente: *Ley de Inmigración y Nacionalidad* (INA), 8 USC 1101 *et seq.* y la *Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional* (IEEPA), 50 USC 1701 *et seq.*, «[...] por la presente se ordena: Sección 1. Propósito». Esta orden crea un proceso mediante el cual ciertos cárteles internacionales (los Cárteles) y otras organizaciones serán designados como

los atentados del 11 de septiembre de 2001, lo que supone elevar el nivel de riesgo de los cárteles y de las organizaciones así consideradas a la misma calificación que ISIS o Al Qaeda. Todo ello facilita desplegar tropas para bloquear o eliminar los pasos transfronterizos ilegales e, incluso, llevar a cabo operaciones que puedan suponer la incursión fuera del territorio de soberanía para la consecución de dichos objetivos.

El posterior memorándum del Departamento de Justicia de la fiscal general Pam Bondi implementó este cambio que ordenaba a los fiscales presentar cargos de terrorismo bajo el título 18 del Código Penal de los Estados Unidos, sección 2339B, junto con los delitos tradicionales de narcotráfico y crimen organizado. Al agilizar los procesos (suspendiendo las aprobaciones de la División de Seguridad Nacional y acelerando las órdenes de arresto relacionadas con el terrorismo), el Departamento de Justicia ha dado poder a las fuerzas del orden para actuar con rapidez contra los líderes de los cárteles, con sanciones que ahora incluyen cadena perpetua o la pena de muerte¹¹.

Esta reforma legal complementa un giro estratégico más amplio que afecta de forma considerable la próxima estrategia de seguridad nacional de la actual administración, que busca un enfoque unificado que concentra todos los recursos de seguridad nacional en esta dirección y coloca a América Latina y, por ende, a la seguridad hemisférica como uno de los centros de la política de seguridad y defensa de Estados Unidos.

En esta misma dirección, el Departamento de Defensa ha respondido a este cambio de política con medidas sin preceden-

organizaciones terroristas extranjeras, de conformidad con el artículo 219 de la *Ley de Inmigración y Naturalización* (INA) (8 USC 1189), o como terroristas globales especialmente designados, de conformidad con la *Ley de Protección Ambiental y Económica de los Estados Unidos* (IEEPA) (50 USC 1702) y la Orden Ejecutiva 13224 del 23 de septiembre de 2001 (*Bloqueo de bienes y prohibición de transacciones con personas que cometen, amenazan con cometer o apoyan el terrorismo*) y sus enmiendas.

¹¹ La *Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva* de 1996 otorgó al secretario de Estado la autoridad para designar organizaciones terroristas extranjeras cuya actividad terrorista amenace la seguridad de los ciudadanos estadounidenses o la defensa nacional, las relaciones exteriores o los intereses económicos de Estados Unidos. Véase: Pub. L. 104-132, § 302, 110 Stat. 1214, 1248. y también la sección 219 de la *Ley de Inmigración y Nacionalidad* (8 USC § 1189). La ley antiterrorista también creó 18 USC § 2339B, que declara ilegal, dentro de Estados Unidos, o para cualquier persona sujeta a la jurisdicción de Estados Unidos en cualquier lugar, proporcionar o sabiendas apoyo material a una organización terrorista extranjera que haya sido designada por el secretario de Estado. Véase: Pub. L. 104-132, § 303, 110 Stat. 1214, 1250.

tes en los últimos años, decretando la emergencia nacional en la frontera sur, lo que permitía desplegar un contingente añadido de 1500 soldados en servicio activo, hecho que eleva el total a 4000 efectivos, además de los 2500 reservistas que ya se encontraban en el lugar. Incluso, a principios del mes de marzo, el Pentágono ha desplegado un equipo de combate de brigada Stryker de 4400 soldados y un batallón de aviación de apoyo general de 650 efectivos, lo que elevó las fuerzas del título 10 a aproximadamente 9000. Equipadas con vehículos Stryker y helicópteros Black Hawk y Chinook, estas unidades mejoran la detección, la logística y el apoyo aéreo de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza.

La estrategia de la actual administración estadounidense en esta dirección es ejercer presión sobre el Gobierno mexicano y otras naciones de la región, como Colombia, Ecuador y Perú, para que enfrenten de manera más directa el problema del crimen transnacional. Según el Comando Sur de Estados Unidos, la ilegalidad y la violencia originadas en esta área han tomado una dimensión global debido a las diversas operaciones de los grupos criminales. La capacidad de fuego de estas organizaciones les ha permitido desarrollar unidades armadas para desplegar tácticas de guerra asimétrica, para lo que utilizan desde drones hasta narco submarinos. Esta perspectiva no es exclusiva de Estados Unidos; países aliados, como el Reino Unido o incluso también la UE —como se verá mas adelante— coinciden en el análisis, según lo han señalado en recientes visitas oficiales a América Latina y el Caribe.

Para Estados Unidos, los actuales carteles internacionales representan una amenaza a su seguridad nacional que excede la problemática del crimen organizado tradicional. Esto se debe a la convergencia entre estos grupos delictivos y una variedad de actores externos que incluyen desde organizaciones terroristas extranjeras hasta Gobiernos hostiles. Cuando se etiqueta a los carteles como organizaciones terroristas, el mensaje es contundente: la administración Trump busca disponer de todas las herramientas necesarias para recuperar influencia y actuar con firmeza.

La política con América Latina en este segundo mandato de Trump recuerda en mucho a la estrategia de la administración Bush desde 1989 y también principios de los dos mil —ya con el presidente Clinton— de lucha contra el narcotráfico y organizaciones ilegales civiles y militares asociadas con grandes programas militares y económicos encabezados por verdaderos

«zares» de la administración estadounidense nombrados a tal efecto. Durante este periodo, ante el desplome día a día de la idea expansiva comunista, se va realizando un proceso de cambio en la conceptualización de la política exterior, seguridad y defensa estadounidense en el continente que se traduciría en la sustitución del concepto «contención de la expansión comunista» por el concepto de búsqueda de «modelos sociales más éticos y políticamente más democráticos» (Palomares Lerma, 2000) —si se sigue el orden del discurso institucional—, que no era otra cuestión que la lucha contra el narcotráfico, los grupos armados y, también y sobre todo, el mecanismo para presionar con la fórmula de la «certificación» a los Gobiernos más críticos con Washington (Vélez Quero, 2003)¹².

Sin embargo, esta política de asociar al hemisferio los primeros objetivos en la nueva estrategia de seguridad nacional en la lucha contra el narco y los grupos irregulares que siguió la administración Bush se realizó de forma paralela a una activa diplomacia estadounidense en el continente, que fue calificada por muchos medios como la acción más importante de cooperación desarrollada por Estados Unidos con América Latina desde la época Kennedy: proyectos como la ICC (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), la aplicación del Plan Brady en el espinoso tema de la progresiva cancelación de la deuda exterior de los países más endeudados, la sucesivas cumbres de las Américas o el apoyo a las transformaciones internas de la OEA (Organización de Estados Americanos). En el ámbito estrictamente norteamericano también hay que destacar las negociaciones entre Estados Unidos, Canadá y México para el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio (NAFTA) entre los tres países, que se desarrolló en los últimos meses de gestión republicana y que fue ratifi-

¹² Sobre los mecanismos de «certificación» unilateral de los Gobiernos latinoamericanos en su lucha contra el narco y los grupos criminales por parte de Estados Unidos, al que condicionarían toda la ayuda a esos países, hay una gran bibliografía y varias investigaciones doctorales escritas, entre las que son destacables: Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras*. Barcelona, Tusquets Editores; Castillo, F. (2000). *Los jinetes de la cocaína*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos; Freeman, L. (2008). La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos. *Foreign Affairs en Español*. 1. Para bibliografía más específica para Colombia, véase: Tokatlian, J. G. (1997). Condicionalidad y certificación. El caso de Colombia. *Nueva Sociedad*. 148, pp. 98-107; Youngers, C. A. y Rosin, E. (2004). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Editorial Biblos.

cado en los primeros días de la administración Clinton (Palomares Lerma, 2000).

3 La UE y su asociación estratégica con AL ante el empuje de China

El objetivo de la seguridad colectiva en Europa y en América Latina es claro, así como también lo es el peso de ambas regiones dentro de la seguridad global. Son numerosas las formas y manifestaciones —viejas y nuevas— que constituyen la amenaza más directa para la seguridad de los ciudadanos europeos y latinoamericanos y para la paz y prosperidad internacionales. La competencia estratégica global y regional, la inestabilidad generalizada y las crisis recurrentes definen un entorno de seguridad más amplio donde la cooperación intrarregional se muestra imprescindible ante las ambiciones declaradas de actores como China y Rusia, que añaden tensión y políticas coercitivas en distintos escenarios. Por no hablar de las nuevas amenazas asimétricas, guerras híbridas, así como el uso malicioso de las nuevas tecnologías emergentes y perturbadoras.

Una de las consecuencias más claras de la invasión rusa a gran escala de Ucrania en febrero de 2022 son los graves cambios económicos y las pérdidas en varias regiones del mundo. La Unión Europea se enfrentó, en primer lugar, a un aumento sin precedentes de los precios de la energía. Esto se debió a que la Federación Rusa ocupaba el lugar del principal proveedor de gas, petróleo y carbón de Europa y lo instrumentalizó en consecuencia. Los líderes europeos ven la reducción de su dependencia de las importaciones energéticas rusas como un medio para diversificar los suministros, mejorar la eficiencia energética y acelerar el uso de fuentes renovables. En vista de esto, el fortalecimiento de la cooperación con América Latina parece muy prometedor, ya que la región es extremadamente rica en cobre, litio, zinc, níquel, hierro, manganeso, oro, plata y tierras raras, recursos que son esenciales para la transición energética liderada desde Bruselas.

En julio de 2023, tras ocho años de pausa, se celebró en Bruselas, bajo presidencia española, la III Cumbre UE-CELAC. Los principales temas de la cumbre fueron: las inversiones europeas en América Latina y el Caribe, el desarrollo de la cooperación comercial y económica, la guerra de Rusia contra Ucrania, los problemas del cambio climático, la transición digital, la crisis política en

Venezuela, la cuestión de las islas Malvinas, la situación en Haití y el fin del embargo comercial y económico de Estados Unidos contra Cuba. Durante la reunión, la UE anunció el lanzamiento del programa de inversiones Global Gateway para América Latina y el Caribe y prometió invertir 45 mil millones de euros en una serie de proyectos en la región hasta 2027, que se dirigirán en cuatro direcciones principales: una transición verde justa, transformación digital inclusiva, desarrollo humano y resistencia a la salud y las vacunas¹³.

Este esfuerzo por relanzar las relaciones con la región tiene como punto álgido la firma del acuerdo con el Mercosur en diciembre de 2024, después de veinticinco años de negociaciones. Este acuerdo de asociación promueve la creación de una zona de libre comercio entre dos de los bloques comerciales más importantes del mundo, además de incluir compromisos explícitos para la protección del medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la cooperación en ámbitos como la educación y el desarrollo tecnológico. El tratado suscrito busca crear un mercado integrado de 31 países y más de 700 millones de personas, lo que supone en torno al 20 % de la economía mundial. Este acuerdo aumentaría un 37 % los flujos comerciales entre los países de la UE y los de Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Se trata del mayor acuerdo de libre comercio de la UE y se espera que aumente su PIB en un 0,1 % y el de Mercosur en un 3 %¹⁴.

¹³ Los principales resultados de la cumbre UE-CELAC en Bruselas fueron los siguientes: adopción de la hoja de ruta entre la UE y la CELAC para 2023-2025, donde se señaló que la próxima IV Cumbre UE-CELAC deberá realizarse en América Latina; la celebración de un acuerdo en materia de energías limpias y renovables con Argentina (Memorando de Cooperación Energética) y Uruguay (Memorando de Entendimiento, que sienta las bases para futuras inversiones en energías renovables y en energía del hidrógeno en particular); la firma del memorando de entendimiento con Ecuador, El Salvador y Honduras, que sienta las bases para el diálogo político bilateral a través de «consultas periódicas»; la firma con Chile de un memorando de entendimiento para profundizar la cooperación en el ámbito de las cadenas de suministro de materias primas necesarias para la energía limpia y la transición digital de ambos socios; liberar diez millones de euros para hacer frente a la crisis humanitaria sin precedentes en Haití; el BEI prestó trescientos millones de euros al Banco Santander Brasil para inversiones en energía solar, y también proyectos de acción climática en Chile por más de trescientos millones de euros. La declaración de la cumbre está disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/65925/st12000-es23.pdf>

¹⁴ Sobre los contenidos y principales componentes del Acuerdo con el Mercosur, véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_24_6244/IP_24_6244_ES.pdf. En relación con la firma del acuerdo, se puede consultar la «Declaración de la Presidenta Von der Leyen con ocasión de la reunión de

Sin embargo, la entrada en vigor del acuerdo está supeditada a su ratificación, que puede ser un proceso relativamente lento. En la UE, el acuerdo comercial debe ser ratificado por el Consejo y el Parlamento Europeo, mientras que los aspectos de diálogo político y cooperación requieren de la aprobación de los 27 Estados. Además, un mínimo de cuatro países que representen al menos el 35 % de la población podrían bloquear el acuerdo, pero hasta ahora la oposición de Francia, Austria y Polonia no suma suficiente. En Mercosur, por su parte, cada país debe ratificar el acuerdo y podrá entrar en vigor de forma bilateral incluso si el resto de los Estados miembros no lo han ratificado (Sanahuja y Rodríguez, 2024)¹⁵.

A pesar de los grandes esfuerzos en los últimos tres años para dinamizar la asociación estratégica con la región latinoamericana, la UE ha perdido un peso económico, comercial y estratégico destacable en la región. La UE ha dejado de ser el segundo socio con la región y ha dejado paso a China como el verdadero nuevo socio estratégico en AL a la hora de diversificar su dependencia de los Estados Unidos. En la matriz de comercio exterior de la región es el significativo incremento de la presencia china, tanto como destino de las exportaciones como en el origen de las importaciones. Ese cambio es generalizado, pero es mucho más drástico en América del Sur. En esta subregión, en 2000, China era el destino número catorce de sus exportaciones y el sexto origen de sus importaciones. Desde hace algunos años, ocupa el primer lugar en ambos indicadores. Cambios drásticos se aprecian también en todos los demás casos dado que China es ahora el cuarto destino de las exportaciones de México y de Centroamérica, y, en el caso del Caribe, el salto fue desde el lugar cincuenta y cuatro al undécimo. En materia de importaciones, China es ahora no solo el primer origen para América del Sur, sino también el segundo para México y Centroamérica.

dirigentes del Mercosur», Montevideo, 6 de diciembre de 2024, en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/statement_24_6261/STATEMENT_24_6261_ES.pdf. También en Comisión Europea, Dirección General de Comercio: «*Diálogo de la sociedad civil UE-Mercosur*», Bruselas, 10 de diciembre de 2024: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-meetings-civilsociety/eu-mercosur-civil-society-dialogue-2024-12-10_en

¹⁵ Sobre la entrada final en vigor: el embajador Paolo Berizzi, jefe de la Delegación de la UE en Uruguay, véase: «“Tengo moderado optimismo” de que el acuerdo Unión Europea-Mercosur va a superar los obstáculos y entrar en vigor», entrevista de Guillermo Draper, *Semanario Búsqueda*, Montevideo, Año LII, n.º 2306, 12 al 18 de diciembre de 2024, pp. 47-46.

Dada la elevada ponderación de Brasil y el resto de América del Sur en las cifras regionales, ello es lo que conduce a que China sea ahora el segundo socio comercial de la región y el primero de América del Sur.

La posición de China en América Latina en los últimos diez años, el comercio de bienes entre China y ALC casi se ha duplicado, pasando de los 260 mil millones de dólares de 2013 a los 495 mil millones en 2022. China es el segundo socio comercial de América Latina —por encima de la UE— y el primero para América del Sur, en particular para Brasil, Chile Perú y Uruguay. Entre 2023 y 2024, China sumó tratados de libre comercio con Ecuador y Nicaragua a los tres ya existentes en la región (Chile, Perú y Costa Rica)¹⁶.

Pero no solo hay ventajas económicas y comerciales, la relación con China ha permitido a América Latina diversificar sus relaciones estratégicas e impulsar su integración en la economía global. La apertura de nuevos mercados y la diversificación de las exportaciones han contribuido a reducir la dependencia de los mercados tradicionales y a fortalecer la competitividad de la región en el ámbito internacional, ello con miras a que esta asociación ayude de forma gradual a superar la baja participación de los países de ALC en cadenas de valor internacionales en cuanto al contenido tecnológico e innovación (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2023). Otra ventaja significativa es la atracción de inversiones chinas hacia la región. China ha aumentado su presencia en ALC a través de inversiones directas en sectores clave como la energía, la infraestructura, la agricultura, la tecnología y las telecomunicaciones. Estas inversiones han generado empleo, transferencia de tecnología y conocimiento, así como desarrollo de infraestructura, lo que ha coadyuvado al desarrollo sostenible de la región, y cuyo impacto a corto y medio plazo está vinculado al hecho de que China ha firmado tratados con veintiún países de la región para la Iniciativa de la Franja y la Ruta, lo que incidirá de manera positiva en el aumento del comercio bicontinental, ya que facilita la conectividad logística y comercial desde América Latina a los mercados asiáticos, lo que amplía los canales de distribución para sus productos a nivel global.

¹⁶ El peso creciente de China en América Latina 2023-2024 puede encontrarse en *La relación entre América Latina y el Caribe con China: Apuntes para una Agenda de Desarrollo*, del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), 2024.

4 América Latina en la estrategia de seguridad y defensa de la UE (AL en la Autonomía Estratégica Abierta y en la brújula estratégica)

El objetivo de la seguridad colectiva en Europa y en América Latina es claro, así como también lo es el peso de ambas regiones dentro de la seguridad global. Son numerosas las formas y manifestaciones —viejas y nuevas— que constituyen la amenaza más directa para la seguridad de los ciudadanos europeos y latinoamericanos y para la paz y prosperidad internacionales. La competencia estratégica global y regional, la inestabilidad generalizada y las crisis recurrentes definen un entorno de seguridad más amplio en donde la cooperación intrarregional se muestra imprescindible ante las ambiciones declaradas de actores como China y Rusia, que añaden tensión y políticas coercitivas en distintos escenarios. Por no hablar de las nuevas amenazas asimétricas, guerras híbridas, así como el uso malicioso de las nuevas tecnologías emergentes y perturbadoras.

La ocupación militar de Ucrania por parte de Putin el 24 de febrero de 2022 desencadenó la crisis más grave en Europa desde la Segunda Guerra Mundial y, a la vez, tuvo consecuencias significativas en América Latina, pues trastocó el orden internacional posterior a la Guerra Fría, de tal forma que existe un gran consenso entre especialistas en estar viviendo el momento más álgido de intento de transformación del orden preexistente, expresión más plausible de un cambio de «régimen internacional». La agresión rusa ha puesto de manifiesto la necesidad de una transformación de los métodos de la seguridad colectiva y de la disuasión en el escenario europeo y también latinoamericano, y ha puesto a las claras la necesidad de una nueva reordenación de la seguridad transatlántica y de la propia cooperación interna, sobre todo entre aliados europeos y americanos dentro de una inevitable nueva arquitectura de la alianza occidental¹⁷ y, por ende, de la cooperación histórica en la asociación estratégica entre la UE y América Latina.

Un año antes de su presidencia, España ya había abierto el camino a los temas relacionados con la colaboración transatlántica con América Latina. Así, durante la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE del 18 de julio de 2022, se acordó reforzar las

¹⁷ En este sentido es clarificador de los cambios imprescindibles lo recogido en los puntos 6, 7, 8 y 9 de la Declaración Final de la Cumbre de la OTAN en Washington el 10 de julio de 2024.

relaciones transatlánticas para dar un salto cualitativo en las relaciones entre la UE y los países la región. Más adelante, en Buenos Aires, en octubre de 2022, la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE-CELAC renovó el diálogo político entre ambas regiones y marcó el inicio de los preparativos para la cumbre UE-CELAC de 2023. El logro de esta reunión fue la adopción de la llamada hoja de ruta, que trazó la agenda birregional, donde se pretendía dar un salto también en la asociación birregional en los ámbitos de seguridad y defensa ante los riesgos globales compartidos. En la XXVIII Conferencia Iberoamericana celebrada en marzo de 2023 que iniciaría un diálogo político regular e intensificado entre la región y las instituciones europeas destinado a resolver en común todos los desafíos globales.

Cabe destacar también el lugar que ha ocupado el vector latinoamericano en los documentos programáticos de los países que han presidido el Consejo de la UE desde principios de 2022 referido a esta asociación geoestratégica en relación con la seguridad global. En el programa conjunto de la troika de presidentes Francia-República Checa-Suecia (del 1 de enero de 2022 al 30 de junio de 2023) se señaló que se apoyaría el diálogo al más alto nivel con América Latina, pero sin descender a detalles que supusieran nuevos instrumentos de asociación geoestratégica. En el programa planteado por Francia, que presidió el Consejo de la UE en el primer semestre de 2022, América Latina no se recoge en ninguno de sus programas o documentos; por el contrario, sí que están presentes África en sus distintas zonas —principalmente norte y centro—, así como la región del Indopacífico, entre otras regiones del sur global. En el programa de la República Checa, en el segundo semestre de 2022, se volvieron a plantear los objetivos tradicionales, tales como: desarrollar el comercio recíproco, proteger los derechos humanos y fortalecer la democracia y el Estado de derecho, pero sin hacer ninguna referencia a la colaboración en ámbitos de la cooperación hemisférica interregional en los temas de seguridad y defensa. Solo fue durante la presidencia de Suecia del Consejo Europeo, durante el primer semestre de 2023, cuando planteo la necesidad de fortalecer la cooperación transatlántica también con América Latina. En todos estos casos no se apuntó ningún instrumento ni tampoco objetivos concretos en este ámbito para la reunión UE-CELAC.

Ante esta situación de transformación de los métodos de la seguridad colectiva y de la disuasión en el escenario europeo y también latinoamericano, es inevitable afianzar los ámbitos compartidos

entre ambos socios para fortalecer las bases del acuerdo estratégico interregional y colocarlo como uno de los motores activos dentro de la Autonomía Estratégica Abierta, establecido por la Unión Europea. Si se puede definir dicha «autonomía estratégica» como «el proceso para que la UE se dote de los medios necesarios para lograr objetivos de política exterior previamente identificados, cooperando con sus socios o actuando en solitario si es necesario», América Latina debe ocupar un lugar destacado dentro de los avances sectoriales en la acción exterior de la UE, ya sea en materia comercial, energética, sanitaria o de seguridad y defensa, lo que supondrá un incremento de la potencia no solo de la UE, sino también de su socio latinoamericano (Morillas, 2023; Freudenstein, 2022; Tocci, 2021)¹⁸.

De igual forma que en la Autonomía Estratégica Abierta de la UE, no existe ninguna referencia al potencial que supone la alianza estratégica con América Latina. En el caso de la brújula estratégica, que es un plan de acción para establecer una *visión estratégica común y unos objetivos concretos* para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE de aquí a 2030, la referencia a América Latina se limita a un breve párrafo que hace referencia a los lazos históricos y culturales compartidos, así como al multilateralismo basado en principios y valores comunes. En clave de riesgos, se destacan los desequilibrios socioeconómicos que ha visibilizado la pandemia y que, en algunos casos, amenazan la estabilidad política. En esta misma dirección se mencionan la preocupación que generan la fragilidad centroamericana y la crisis continuada en Venezuela, que contribuye a la división regional y la presión migratoria, lo que alimenta los retos frente al crimen organizado y los peligros para los esfuerzos en aras de alcanzar la paz en Colombia¹⁹.

¹⁸ Sobre la proyección de la autonomía estratégica a regiones socias de la Unión, véase: Arteaga, F. et al. (2021). Autonomía estratégica europea e intereses de España [en línea]. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/>; Barbé, E. y Morillas, P. (2019). The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*. 32(6), pp. 753-770; Grevi, G. (2020). Fostering Europe's Strategic Autonomy. A question of purpose and action [en línea]. *European Policy Centre*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.epc.eu/content/PDF/2020/Final_Paper_Purpose_and_Action_Layout_JF_II_1_.pdf

¹⁹ Concretamente, se señala lo siguiente:

«Finally, with Latin America we share deep historical and cultural ties, as well as a commitment to multilateralism based on common fundamental principles and values. Nevertheless, the Covid-19 pandemic has brought to the fore socio-eco-

5 El nuevo concepto estratégico (2022) de la Alianza Atlántica y América Latina

Tras la publicación en 2022 del concepto estratégico de la OTAN²⁰ y la Cumbre de Vilna de la OTAN de 2023²¹, parece imprescindible establecer los principales retos a corto y largo plazo para la Alianza Transatlántica y la UE, y su priorización en un marco temporal de cinco a diez años. Para ello es necesario proporcionar un marco estratégico cohesionado capaz de establecer principios rectores básicos y una visión para el futuro de la seguridad europea, y también ofrecer recomendaciones concretas que Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y la OTAN deberían implementar a corto y medio plazo para alcanzar una visión estratégica conjunta global a largo plazo, en donde América Latina ocupe un lugar prioritario a tenor del lugar que ocupa respectivamente con los Estados Unidos y con la Unión Europea (Buchanan, 2022)²².

En este nuevo marco estratégico, la interacción de la OTAN con sus vecindades meridionales se fundamenta en la convicción tradicional de los aliados de que su seguridad está estrechamente vinculada a la de África del Norte, Oriente Medio, el Sahel y otras regiones como América Latina. Treinta años después

conomic imbalances in a number of Latin American countries and, in some cases, threatened political stability. A fragile Central America and a persistent crisis in Venezuela contribute to regional divisions and strong migratory pressures, fuelling further drug related organised crime challenges and endangering peace efforts in Colombia» (SEAE, 2021: 6).

²⁰ Véase: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

²¹ Para consultar el texto íntegro de la Declaración Cumbre de Vilna, véase: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

²² Sobre esta nueva visión estratégica y disuasoria prospectiva que parte del nuevo concepto estratégico, véase: Alberque, W. (2022). The new NATO Strategic Concept and the end of arms control [en línea]. *International Institute for Strategic Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/06/the-new-nato-strategic-concept-and-the-end-of-arms-control>; The Alphen Group. (2022). *The TAG NATO Shadow Strategic Concept 2022: Preserving Peace, Protecting People. A Report for the Secretary General on the 2022 NATO Strategic Concept* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-02/TAG%20-%20NATO%20Strategic%20Concept%20-%20NONPRINT.pdf>; Becker, J., Duda, M. y Lute, D. (2022). From context to concept: «History and strategic environment for NATO's 2022 strategic concept» [en línea]. *Defence Studies*. 22(3), pp. 489-497. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2022.2082959>

del Diálogo de San José con Centroamérica y de la creación del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, así como dos décadas después de la puesta en marcha de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, la cooperación y la proximidad de la UE y de la Alianza con estas regiones tiene potencial para seguir creciendo a través de nuevos enfoques, nuevas vías y el acercamiento a otras regiones²³.

Es evidente que este nuevo concepto estratégico aprobado en la Cumbre de Madrid en 2022 ha supuesto un significativo gesto de apertura de la Alianza y del pilar europeo dentro de ella en la búsqueda de seguridad en otros escenarios estratégicos del denominado sur global, en particular las regiones de Oriente Medio, norte de África y el Sahel, una parte de ellas en relación muy directa con puntos trascendentales de la Agenda de la UE y, por lo tanto, del pilar europeo en esa organización. Por el contrario, no existe ninguna referencia a una cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa con América Latina, incluso cuando algunos países —sobre todo España y Portugal— tienen el centro de sus relaciones de cooperación con esa región, y el conjunto de la UE tiene un acuerdo de asociación estratégica con América Latina. En conclusión: los objetivos planteados en esta dirección por parte de la Alianza en referencia con América Latina y con el conjunto del sur global son claramente insuficientes²⁴.

6 América Latina y el sur global en la relación transatlántica y en la estrategia de Occidente

Parece clara la distancia, por no decir cierto rechazo, de los países del sur global y de una parte de América Latina respecto a la Alianza y a la denominada «causa occidental» en el actual conflicto de Ucrania, incluidas algunas de las mayores democracias del mundo: Brasil, India, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica.

²³ En este idéntico sentido se expresa el *Informe final. Grupo de expertos independientes de apoyo al proceso de reflexión global en profundidad de la OTAN sobre la vecindad meridional* (mayo de 2024), disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/07/informe-final-grupo-de-expertos-independientes-otan-vecindad-meridional.pdf>

²⁴ En este idéntico sentido se expresa el *Informe final. Grupo de expertos independientes de apoyo al proceso de reflexión global en profundidad de la OTAN sobre la vecindad meridional* (mayo de 2024), disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/07/informe-final-grupo-de-expertos-independientes-otan-vecindad-meridional.pdf>

En muchos de estos países, los costes de la guerra, en especial su efecto sobre el abastecimiento de alimentos, se perciben con dureza, mientras que su estallido se atribuye a la búsqueda de un nuevo equilibrio justo por parte de Putin ante la permanente presión de la OTAN y sus aliados del centro de Europa.

Detrás de esta distancia respecto a la causa por Ucrania y las posiciones occidentales está la percepción de un doble rasero por parte de Occidente. Los responsables de la toma de decisiones en el sur global y de muchos países latinoamericanos tienen una doble valoración respecto a las críticas por las violaciones rusas de los derechos humanos, aparentemente discretas, frente al encendido rechazo —en esta situación— de los intereses comerciales, de reconstrucción y de tráfico de armas occidentales. Las actitudes hacia los países de la OTAN y Occidente en general se caracterizan, en diferente medida, por la decepción, el escepticismo o la hostilidad abierta.

Estas actitudes se deben, entre otras cosas, al legado de las antiguas potencias coloniales en África, Asia y América Latina (Kuzio, 2023); las guerras fallidas de Irak y Afganistán, y las secuelas de la:

«Guerra Global contra el Terrorismo; la respuesta inadecuada al cambio climático, especialmente a la hora de cumplir los compromisos de financiación de la lucha contra el cambio climático en virtud del Acuerdo de París; la débil respuesta a la pandemia de COVID-19 en términos de distribución de vacunas; la falta de urgencia y generosidad en el alivio de la deuda, así como el «proteccionismo de los países ricos».

A estas razones se une también la siguiente: la escasa representación del sur global en las organizaciones internacionales, especialmente en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La insatisfacción del sur global con Occidente crea un terreno fértil para las operaciones las ambiciones chinas y rusas que ocupan de forma creciente cada vez más espacios en estas regiones y, de forma especialmente significativa, el primero en América Latina. Tanto China como Rusia están diseñando de forma explícita el espacio informativo para mostrar que Occidente y sus valores están en declive: ponen de relieve el fracaso y la hipocresía occidentales, sobre todo en materia de violaciones de los derechos humanos, y los vinculan a los agravios locales. En este sentido, China y Rusia están jugando en el sur global y en todo América

Latina una apuesta a más largo plazo y de mayor complejidad que la que suele jugar Occidente²⁵.

Conclusiones

La transformación actual y los cambios en países como Venezuela y Argentina, la hoja de ruta de Gobiernos como los de Colombia y Brasil, y las consultas electorales a lo largo de este año en Bolivia, Ecuador, Chile y Honduras pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, así como un cambio en las prioridades, estrategias y dinámicas continentales. Todas estas transformaciones hemisféricas en una región determinante en las transformaciones del orden internacional actual.

La nueva doctrina de la administración Trump con América Latina, de diplomacia de «muro» vinculada a los objetivos nacionales de seguridad nacional —de gran repercusión política y estratégica—, así como otros actores nuevos de gran peso económico e inversor, como es el caso de China, suponen también cambios continentales significativos y nuevos equilibrios que se irán conformando de forma progresiva en la región a la hora de perfilar el equilibrio entre nuevos y viejos objetivos para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos globales dentro de una apuesta colectiva.

La amenaza de retirada de Estados Unidos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá coincide con avances significativos en el marco multilateral continental, sobre todo en el eje pacífico, y con cambios internos que se van consolidando en países como Argentina y Brasil. Los enfrentamientos regionales a causa de la deriva autoritaria de Venezuela, las próximas consultas electorales en Chile, Honduras, México o Colombia, así como las dudas respecto al

²⁵ Sobre la utilización del sur global por parte de China y Rusia, véase: Baev, P. K. *et al.* (2023). *Russia End State: China and the Global South*. George C. Marshall. European Center for Security Studies. Strategic Competition Seminar Series; Ishikawa, Y. (2024). Russia woos Global South in push for new world order. Gambit to curb Western influence hinges on outcome of Ukraine war. *Nikkei Asia*. También es interesante el informe del Parlamento Europeo sobre la presencia de Rusia en África *Russia in Africa: An atlas* (2024), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757654/EPRS_BRI\(2024\)757654_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757654/EPRS_BRI(2024)757654_EN.pdf). En este mismo sentido, otra obra destacada es Sabanadze, N. (2024). *Russia is using the Soviet playbook in the Global South to challenge the West – and it is working* [en línea]. Chatham House. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2024/05/russia-using-soviet-playbook-global-south-challenge-west-and-it-working>

nuevo papel de Cuba en sus relaciones continentales tras del cambio de postura en Washington, pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, donde la nueva administración estadounidense ocupa un lugar determinante para acelerar unos procesos o paralizar otros. Puede decirse que la llegada de Trump ha producido el choque entre dos procesos en América Latina: el que se podría denominar síndrome de la *política de muro* —por la promesa de Trump para blindar las relaciones hemisféricas— y, por otro lado, de forma paralela, extenderlo vía relaciones diplomáticas a las «certificaciones» en la lucha antinarcoóticos y control regional de la inmigración. Un papel renovado de EE. UU. en su relación y trato con América Latina —que recuerda períodos históricos anteriores— que asocia de forma directa el continente a su política de seguridad nacional y a sus relaciones integrales hemisféricas.

El esfuerzo de la UE en los últimos tres años para fortalecer su asociación estratégica con América Latina, cuyo máximo exponente es la firma —después de veinticinco años— del acuerdo con Mercosur, no puede ocultar que la UE ha perdido un peso económico, comercial y estratégico destacable en la región. La UE ha dejado de ser el segundo socio económico y comercial con la región y ha dejado paso a China como el verdadero nuevo aliado estratégico de AL a la hora de diversificar su dependencia de Estados Unidos.

El conflicto en Ucrania está suponiendo una transformación de los métodos de la seguridad colectiva y de la disuasión en el escenario europeo y también latinoamericano. Es inevitable afianzar los ámbitos compartidos entre ambos socios para fortalecer las bases del acuerdo estratégico interregional y colocarlo como uno de los motores activos dentro de la Autonomía Estratégica Abierta establecido por la Unión Europea. América Latina debería ocupar un lugar destacado, que ahora no ocupa —ni en dicha autonomía estratégica ni tampoco dentro de los avances sectoriales en la acción exterior de la UE—, ya sea en materia comercial, energética, sanitaria o de seguridad y defensa, lo que supondrá un incremento de la potencia no solo de la UE, sino también de su socio latinoamericano. En consonancia con esta irrelevancia, tampoco existe ninguna referencia al potencial que supone la alianza estratégica con América Latina. En el caso de la brújula estratégica, que es un plan de acción para establecer una visión estratégica común y unos objetivos concretos para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE de aquí a 2030, la referencia a América Latina se limita a un breve párrafo que

hace referencia a los lazos históricos y culturales compartidos, así como al multilateralismo basado en principios y valores comunes.

Bibliografía

- Altmann, J. (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires, Teseo/FLACSO.
- Baev, P. K. et al. (2023). *Russia End State: China and the Global South*. George C. Marshall. European Center for Security Studies. Strategic Competition Seminar Series.
- Barbé, E. y Morillas, P. (2019). The EU global Strategy: the dynamics of a more politicised and politically integrated Foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*. 32(6).
- Best, A. et al. (2024). The United States and Latin America, 1945–2024. En: Best, A. et al. (eds.). *International History of the Twentieth Century and Beyond*. LSE.
- Buchanan, E. (2022). *Cool change ahead? NATO's Strategic Concept and the High North*. NATO Defense College. NDC Policy Brief.
- Castillo, F. (2000). *Los jinetes de la cocaína*. Bogotá, Documentos Periodísticos.
- Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB.
- Coletta, A. y Rosin, E. (2004). *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Editorial Biblos.
- Comisión Europea. (2023). *Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/65925/st12000-es23.pdf>
- . (2024a). *La UE y Mercosur culminan las negociaciones políticas para un innovador acuerdo de asociación* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_24_6244/IP_24_6244_ES.pdf
- . (2024b). *Diálogo de la sociedad civil UE-Mercosur*. Bruselas, Unión Europea.
- Dripke, A., Nguyen, H. y Qaiser, J. (2024). *When China and Russia join forces: The Challenge for the Free World*. Diplomatic Council.

- Economy, E. (2024). China's Alternative Order And What America Should Learn From It. *Foreign Affairs*. May-June.
- Estrada Vila, M. C. (2024). *La política antidrogas de los Estados Unidos y la definición del narcotráfico como una cuestión de Seguridad Nacional*. UNAM-Campus Acatlán.
- Flechas, J. (2024). Cinco puntos a tener en cuenta del anuncio de la campaña presidencial de Trump para 2024. *El Nuevo Herald*.
- Freeman, L. (2008). La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos. *Foreign Affairs*. 1.
- Freeman, W. (2024). The Price of Neglecting Latin America. *Foreign Affairs*.
- Freudenstein, R. (2022). *Opinion: We don't need strategic autonomy. What the EU needs now is strategic responsibility*. GLOBSEC.
- Gerbaud, G. y Harrison, C. (2024). Las diferencias entre Kamala Harris y Donald Trump respecto a América Latina. *The New York Times*.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. New York Times Best Sellers.
- Kuzio, T. (2023). *Vladimir Putin's anti-colonial posturing should not fool the Global South* [en línea]. Atlantic Council. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/vladimir-putins-anti-colonial-posturing-should-not-fool-the-global-south/>
- McKeever, R. y Davies, P. (2019). *Politics USA*. Nueva York, Routledge.
- Moisi, D. (2014). *The Congress of Vienna Revisited*, Project Syndicate.
- . (2024). *La géopolitique entre peur, colère et espoir*. Robert La Font eds.
- Morillas, P. (2023). Autonomía Estratégica y Acción Exterior europea: una mirada política e institucional. *ICE*. 930.
- Nye, J. (2017). Will the Liberal Order Survive?. *Foreign Affairs*, January/February.
- . (2023). *Not destined for war*. Project Syndicate.
- . (2024). *Anticipating Trump's Foreign Policy*. Project Syndicate.
- Palomares Lerma, Gustavo (2000) *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999) Historia y doctrina de un espíritu político*. Tirant Lo Blanch. Eds.

- . (2009). *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Madrid, Tecnos Editorial.
- . (2016). Caos creador y desorden global. *El País*.
- . (2017). *El declive americano se confirma*. *Política Exterior*. Enero-febrero.
- . (2025). Trump 2.0 y el pacto liberal internacional. *Política Exterior*. Ene-Feb.
- Palomares Lerma, G. y García Cantalapiedra, D. (2019). *IMPERIUM. La política exterior de los Estados Unidos del XX al XXI*. Madrid, Tirant Lo Blanch.
- Russell Mead, W. (2017). American Populism and the Liberal Order. *Foreign Affairs*. 96.
- Sanahuja, J. A. (2023). La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio. En: Mesa, M. (coord.). *Policrisis y rupturas del orden global. Anuario 2022-2023*.
- . (2022). *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*. Fundación Carolina.
- Sanahuja J. A. y Rodríguez, J. D. (2024). Unión Europea y Mercosur: cuatرونodos¿yundesenlace?[en línea]. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires. 311. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/311-UE-y-mercosur-cuatro-nodos-un-desenlace/>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2024). *La relación entre América Latina y el Caribe con China: Apuntes para una Agenda de Desarrollo*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- The White House. (2025). *Designating Cartels and Other Organizations As Foreign Terrorist Organizations And Specially Designated Global Terrorists* [en línea]. La Casa Blanca. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/>
- Tocci, N. (2021). *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Instituto Affari Internazionali.
- Tokatlian, J. G. (1997). Condicionalidad y certificación. El caso de Colombia. *Nueva Sociedad*. 148, pp. 98-107.
- Vélez Quero, S. E. (2003). Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina. Tendencias e inter-

rogantes actuales. *Política exterior y relaciones con América Latina*. UNAM Press.

Verdes Montenegro, F. J. (2022). *La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?*. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo.

Winter, B. (2024). Latin America Is About to Become a Priority for U.S. Foreign Policy. Trump Will Disrupt Three Decades of "Benign Neglect". *Foreign Affairs*.